

Gångbar stad?

En fallstudie om Göteborgs Stads fotgängarprioritering
– från strategi till planeringspraktik

Gångbar stad?

En fallstudie om Göteborgs Stads fotgängarprioritering – från strategi till planeringspraktik

Walkable city?

A case study of the City of Gothenburg's prioritisation of pedestrians – from strategy to planning practice

Gunilla Svensson

Handledare: Anders Larsson, SLU, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Nina Vogel, SLU, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: Avancerad nivå, A2E

Kurstitel: Självständigt arbete i Landskapsarkitektur

Kurskod: EX0859

Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling – ledning, organisering och förvaltning (master)

Kursansvarig inst.: Landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2021

Bilder: Gunilla Svensson

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap (LTV)

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Sammanfattning

Trots att fotgängare har en grundläggande betydelse för stadslivet, förpassas de inte sällan till trånga trottoarer eller tvingas ta omvägar för att korsa trafikerade vägar i dagens bilberoende städer. Detta försämrar inte bara tillgängligheten till fots utan påverkar också möjligheten att skapa hållbara transportsystem och levande stadsmiljöer. I föreliggande fallstudie används en kombination av en dokumentstudie och intervjuer av planerare i syfte att studera hur Göteborgs Stad planerar för och prioriterar fotgängare. Genom att undersöka de policybarriärer som skulle kunna påverka möjligheten att prioritera fotgängare i enlighet med de strategiska dokumenten, och även ställa fotgängarprioriteringen i relation till privatbilen, är det förlängda syftet att bidra med en ökad förståelse för vad det är som hindrar omställningen till hållbara transportsystem utifrån ett planeringsperspektiv. Slutligen frågar jag mig huruvida Göteborgs Stad gör en "gångbar" prioritering mellan fotgängare och biltrafik givet de uppsatta mål om hållbar mobilitet som staden har. Resultatet från studien påvisar att fotgängare inte prioriteras i samma utsträckning i den löpande planeringsverksamheten som i de kommunala strategierna, och att flera policybarriärer bidrar till svårigheten att upprätthålla den skriftliga fotgängarprioriteringen i faktiska planeringssituationer. Slutsatsen är att staden i dagsläget inte gör en "gångbar" prioritering mellan fotgängare och biltrafik, och två generella slutsatser formuleras: en omfördelning av yta behöver ske från biltrafik till gång, och; fotgängarplaneringen behöver bli en integrerad del av trafikplaneringsprocessen.

Nyckelord: fotgängare, fotgängarplanering, hållbara transporter, hållbara transportsystem, instrumentell rationalitet, policybarriärer, stadsplanering, transportplanering, walkability

Abstract

Although pedestrians are of fundamental importance to city life, they are often dispatched to narrow sidewalks or forced to take detours to cross busy roads in today's car-dependent cities. This not only impairs accessibility on foot, but also affects the ability to create sustainable transport systems and vibrant urban environments. In the present case study, a combination of a document analysis and interviews with planners is used in order to study how the City of Gothenburg plans for and prioritises pedestrians. By examining the policy barriers that could affect the possibility of prioritising pedestrians in accordance with the strategic documents, and relate the prioritisation of the pedestrian to the private car, the extended purpose is to contribute to an increased understanding of what hinders the transition to sustainable transport systems from a planning perspective. Finally, I ask whether the City of Gothenburg makes a reasonable prioritisation between pedestrians and car traffic given the city's objectives on sustainable mobility. The results from the study show that pedestrians are not prioritised to the same extent in the ongoing planning activities as in the municipal strategies, and that several policy barriers contribute to the difficulty of maintaining the written prioritisation of pedestrians in actual planning situations. I conclude that the city currently does not make a reasonable prioritisation between pedestrians and car traffic, and two general conclusions are formulated: a redistribution of space needs to take place from car traffic to walking, and; pedestrian planning needs to become an integral part of the traffic planning process.

Keywords: pedestrians, pedestrian planning, sustainable transport, sustainable transport systems, instrumental rationality, policy barriers, urban planning, transport planning, walkability

Förord

Denna masteruppsats har skrivits mitt under rådande coronapandemi. Det har inte varit helt lätt alla gånger, men det gick! För detta vill jag tacka de personer som på olika sätt har medverkat i mitt uppsatsskrivande.

Stort tack till min handledare Anders Larsson som med humor och stort engagemang har väglett mig genom hela uppsatsprocessen. Jag vill också tacka de kommunala planerare som har tagit sig tiden att ställa upp på intervjuer och som har varit hjälpsamma över mejl. Slutligen vill jag tacka mina föräldrar för att jag fick bänka mig hemma hos dem i några veckor för att skriva klart uppsatsen.

Gunilla

Göteborg, mars 2021

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1.	Introduktion.....	2
1.2.	Varför planera för fotgängare – och inte för bilar?	3
1.3.	Syfte & frågeställningar.....	6
1.4.	Avgränsning & definitioner.....	7
1.4.1.	Avgränsning	7
1.4.2.	Definitioner.....	9
2	Metod.....	10
2.1.	Varför Göteborg?	11
2.2.	Dokumentstudie och intervjuer.....	11
2.3.	Litteratur- och teorisökning.....	13
2.4.	Metod- och litteraturdiskussion.....	14
3	Fotgängaren & staden	16
3.1.	Från gångstad till bilstad – och tillbaka igen?	17
3.2.	Vad är en fotgängarvänlig stad?	21
3.2.1.	Fotgängarfrågans komplexitet	21
3.2.2.	Walkability-konceptet	22
3.3.	Fotgängarvänliga initiativ – en utblick.....	26
4	Fallet Göteborg	29
4.1.	Bakgrundsfakta	30
4.2.	Stadsutvecklingsstrategi.....	31
4.3.	Tidigare och pågående satsningar på fotgängare.....	31
4.4.	Trafikkontoret	32
4.5.	Planeringsverktyg.....	33
4.5.1.	Nationella planeringsverktyg	33
4.5.2.	Teknisk handbok	34
5	Teoretiskt ramverk.....	36
5.1.	Policybarriärer.....	37
5.2.	Instrumentell rationalitet.....	39
6	Fotgängarprioriteringen.....	42

6.1.	Hur prioriterar Göteborgs Stad mellan fotgängare och andra transportslag i de kommunala styr- och måldokumenterna?	43
6.1.1.	Budget	43
6.1.2.	Översiktsplaner	44
6.1.3.	Trafikstrategin	46
6.1.4.	Gångvänligt Göteborg	49
6.1.5.	Parkeringspolicyn	50
6.1.6.	Klimat- och miljöprogram	51
6.1.7.	Sammanfattande analys	52
6.2.	Hur prioriterar Göteborgs Stad fotgängare i den löpande verksamheten, och vilka barriärer och möjligheter finns kopplat till att planera för fotgängare i enlighet med kommunens strategiska dokument?	55
6.2.1.	Resursmässiga barriärer	56
6.2.2.	Politiska barriärer	58
6.2.3.	Organisatoriska & legala barriärer	61
6.2.4.	Kulturella barriärer	67
6.2.5.	Möjligheter	69
6.2.6.	Sammanfattande analys	70
7	Är staden "gångbar"?	74
7.1.	Diskussion & slutsats	75
7.2.	Förslag på vidare forskning	79
8	Referenser & bilagor	81
8.1.	Referenslista	82
8.1.1.	Material	82
8.1.2.	Litteratur	82
8.2.	Bilagor	89
8.2.1.	Bilaga A: Intervjuguide 1 – Generellt fokus	89
8.2.2.	Bilaga B: Intervjuguide 2 – Specifika yrkesroller	90

1 Inledning



1.1. Introduktion

Att gå ligger djupt inrotat i människans natur. Människan har gått i alla tider, och det är en aktivitet som nästan alla människor kan delta i på mer eller mindre lika villkor. Den gående människan – fotgängaren – utgör också hjärtat av stadens liv. Genom att förflytta sig i stadsrummet i grupp eller enskilt, stanna upp för ett samtal, slå sig ner på en bänk, strosa i butiker eller sätta sig på en uteservering, bidrar fotgängaren till att fylla stadens gator och torg med mänsklig närvaro. Även resor med andra transportslag inom, till och från staden, innehåller inslag av gång, och vistelse och rörelse till fots är således grundläggande för all aktivitet och förflyttning som sker i den urbana miljön.

Trots att gång som aktivitet i princip är densamma då som nu, har våra samhällen och sättet vi transporterar oss på förändrats radikalt genom århundradena – detta inte minst med inlemmandet av bilen och dess infrastruktur i stadsbilden sedan mitten på 1900-talet. Från att städer historiskt växte fram utifrån de gåendes behov, började de istället, i en strävan efter den moderna staden, planeras efter bilens hastigheter och krav på framkomlighet. Så var även fallet i Göteborg, som med massbilismens införande anpassade stadsmiljöerna efter biltrafiken och fick en utglesad bebyggelse samt en utbyggnad av flera trafikleder som idag tränger rakt igenom de centrala delarna av staden.

Under senare årtionden har emellertid bilismens stadsideal börjat utmanas allt mer. Globala miljö- och klimatproblem har fått ett ökat erkännande på såväl internationell som nationell nivå, och idag präglas stadsplaneringen av ett växande fokus på hållbar utveckling. Transportsektorns utsläpp av växthusgaser utgör en enorm utmaning för att begränsa den globala uppvärmningen till +1,5 grader i enlighet med Parisavtalet och IPCC:s rapporter, och pekar på den absoluta nödvändigheten att skapa hållbara transportsystem. I Sverige står transportsektorn för en tredjedel av de nationella utsläppen av växthusgaser, varav huvuddelen orsakas av vägtrafiken. Enligt de nationella miljökvalitetsmålen ska utsläppen från transportsektorn minska med 70 procent mellan år 2010 och 2030, men i dagsläget går utvecklingen åt fel håll (Naturvårdsverket 2020). Den fortsatta urbaniseringen innebär också en ökad påfrestning på jordens naturresurser, och påkallar vikten av att städer bedriver ett aktivt klimat- och miljöarbete. Det är också framförallt i städerna som biltrafikens negativa effekter ackumuleras och drabbar flest människor.

Mot bakgrund av denna problematik har många städer insett behovet av att inleda ett färdmedelsskifte bort från personbilstrafiken till de mer hållbara transportslagen kollektivtrafik, cykel och gång. På fotgängarområdet har detta sammanfallit med ett uppsving av forskning på 'walkability' – eller gångvänlighet – i det nya årtusendet, som inte bara har motiverats av den roll som ett ökat gående kan spela i att minska bilberoendet i städer, utan också av fotgängarens centrala funktion i att skapa stadsliv. Vidare har forskningen motiverats av hälsoskäl, där gång ses som en lösning på de hälsoproblem som dagens stillasittande livsstilar för med sig (Babb & Curtis 2015). Som ett resultat av dessa trender har stadsplaneringen börjat lämna den glesa, funktionsseparerade bilstaden bakom sig för att istället förorda den täta, nära och levande staden, där fotgängaren återigen tillåts ta

en central roll tillsammans med cykel och kollektivtrafik. Detta synliggörs i städers införande av olika mobilitets-, cykel- och fotgängarprogram, som stipulerar en prioritering av gång, cykel och kollektivtrafik framför personbilstrafiken.

Även Göteborg har strategiska ambitioner om att skapa ett hållbart transportsystem, och har i sin Trafikstrategi från 2014, *Trafikstrategi för en nära storstad*, mål om att fördubbla antalet resor till fots eller med cykel, fördubbla antalet kollektivtrafikresor, och minska antalet bilresor med en fjärdedel till år 2035. Trafikstrategin har också mål om att skapa attraktiva stadsrum där gång ska utgöra det mest attraktiva färd sättet, vilket även är en del i stadens övergripande inriktning om att utvecklas till en tät, grön och sammanhållen stad. Givet de mål staden har på området torde detta innebära att prioriteringen av gång, cykel och kollektivtrafik till viss del tillåts ske på bekostnad av tillgängligheten med bil – inte minst då forskningen visar att satsningar på att främja resor med de hållbara transportslagen måste åtföljas av åtgärder som försvårar för bilanvändningen för att ett färdmedelsskifte ska äga rum (Hrejla 2018).

Men hur tar sig denna fotgängarprioritering i uttryck i praktiken? I denna fallstudie undersöks just detta, genom att med en kombination av en dokumentstudie och intervjuer av planerare studera hur Göteborgs Stad prioriterar fotgängare i de kommunala styr- och måldokumenterna respektive i den löpande verksamheten. Stadens prioritering av fotgängare relateras även till privatbilen, dels mot bakgrund av det rådande transportsystemets utmaningar, och dels då ordet ”prioritera” förutsätter en nedprioritering av något annat i de fall där ytan i stadsrummet är begränsad. Samtidigt påvisar forskningen att kunskapen om fotgängarplaneringen fortfarande är låg och att städers hållbarhetsambitioner ofta står i skarp kontrast till den faktiska stadsutvecklingen (Lindelöw et al 2016; Vogel 2016; Næss et al 2011). Med utgångspunkt i institutions- och policyteori studerar jag de barriärer som uppstår i kommunens planering för fotgängare, i förhoppning om att bidra med en ökad förståelse för vad som hindrar denna omställning utifrån ett planeringsperspektiv. Slutligen frågar jag mig huruvida Göteborgs Stad gör en ”gångbar” prioritering mellan fotgängare och biltrafik, givet de uppsatta mål om hållbar mobilitet som staden har.

1.2. Varför planera för fotgängare – och inte för bilar?

Bilen som transportmedel har förändrat organiseringen av våra samhällen i grunden och har format sättet på vilket vi planerar våra städer. Idag är privatbilismen tätt sammanlänkad med vår identitet, kultur och våra rörelsemönster i västvärlden. Bilen har utan tvekat inneburit ett högre välbefinnande historiskt och en större rörelsefrihet för många individer, och är även ett bekvämt transportmedel som möjliggör snabba förflyttningar – ofta från dörr till dörr tack vare den välutbyggda bilinfrakstrukturen. Samtidigt har bilens dominerande status som transportmedel fått flera negativa konsekvenser för samhällslivet på lokal, nationell och global nivå. Dessa effekter är som mest kännbara i städerna, där biltrafiken orsakar luftföroreningar, buller, trafikolyckor, och barriäreffekter. Som ovan nämnts

bidrar även biltrafikens utsläpp av växthusgaser till klimatförändringarna och den globala uppvärmningen. I det följande konkretiseras de problem som biltrafiken ger upphov till i städer och varför en planering för fotgängarvänliga stadsmiljöer är viktig utifrån ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbarhetsperspektiv.

Först och främst genererar biltrafiken utsläpp av koldioxid, kväveoxider och andra hälsovådliga partiklar som både påverkar miljön och den biologiska mångfalden negativt och medför stora samhällsekonomiska kostnader i form av den negativa inverkan de har på människors hälsa. I Sverige dör årligen omkring 8000 personer i förtid av luftföroreningar (Nilsson 2019), och luftföroreningar, buller och värmenivåer är ofta särskilt höga nära vägkanterna och stora trafikleder (Nieuwenhuijsen & Khreis 2016). Det finns även en social rättvisaspekt i detta, då utsläppen främst drabbar de som inte själva kör bil, såsom cyklister och gående som befinner sig i gaturummet (Mackett & Thoreau 2015). Gång däremot, är, liksom cykel, ett helt grönt transportslag som har en låg miljöpåverkan och varken genererar buller eller luftföroreningar. I Sverige utgör resor till fots ca 40 % av alla resor som görs (Nilsson 2014). Trots att man sällan går så långt – ca 85 % av gångresorna som görs är under 2 km (ibid) – så har gång potentialen att utgöra en viktig del i omställningen mot hållbara transportsystem, dels i koppling till andra transportslag, men också som ett realistiskt alternativ till bilen. Studier visar nämligen att ungefär 20 % av alla bilresor som görs är kortare än 2 km, vilket innebär att många bilresor direkt skulle kunna ersättas av resor till fots (Boverket 2013). Att planera för en ökad andel gångresor har därför en tydlig koppling till den ekologiska hållbarhetsdimensionen.

Biltrafikens dominans i städerna kan även ifrågasättas på ytmässiga grunder. Bilen står parkerad i genomsnitt 95 procent av tiden och en parkeringsplats tar upp mellan 15-30 m² (Barter 2013; Berg 2013). Därtill har personbilstrafiken lägst flödeskapacitet av samtliga transportslag samtidigt som den tar mest yta i anspråk per person (Ståhle 2016, s. 30). Det blir en orättvis fördelning av gaturummet mellan trafikslagen till förmån för bilister. I allt mer förtätade städer utgör detta värdefull markyta som hade kunnat användas till andra ändamål och till mer kapacitetsstarka transportmedel såsom gång, cykel och kollektivtrafik, där gång utgör det i särklass mest yteffektiva transportslaget. Det innebär även att en omställning till de hållbara transportslagen kan minska trängseln i trafiken, vilket är förknippat med stora samhällsekonomiska kostnader – trafikstockningar kostar uppskattningsvis 270 miljarder euro om året inom EU (Europeiska revisionsrätten 2020).

Bilberoende livsstilar bidrar också till ett ökat stillasittande hos befolkningen, och en planering för att öka andelen gångresor har därför setts som en möjlighet för att i förlängningen förbättra folkhälsan (Babb & Curtis 2015). Forskning visar att 30 minuters fysisk aktivitet om dagen räcker för att motverka risken för hälsoproblem såsom hjärtfel, diabetes, högt blodtryck, övervikt, depression och ångest (Boverket 2013). Vidare minskar 30 minuters promenad om dagen dödligheten med 22 procent och korttidssjukfrånvaron med minst 15 procent (Nilsson 2014). Studier har också påvisat att människor är mer fysiskt aktiva i områden som har en högre grad av gångvänlighet än områden med en längre

upplevd gångvänlighet (Eriksson 2013; Berglund et al 2011). Att främja resor till fots i stadsplaneringen har således potentialen att leda till stora samhällsekonomiska vinster som kan motiveras ur ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv.

Gång är inte bara ett miljövänligt transportsätt som minskar utsläpp och trängsel utan har också sociala och rekreativa värden, som kan relateras till den sociala hållbarheten. Att ta sig fram till fots ökar sannolikheten för sociala möten och interaktion, vilket även kan bidra till en förbättrad mental hälsa. Enligt en studie av Leyden (2003) har personer som lever i gångvänliga bostadsområden högre nivåer av socialt kapital: de känner fler av sina grannar, deltar mer politiskt, känner en större tillit till andra människor och är socialt engagerade i större utsträckning. Omvänt är sannolikheten för sociala möten låg vid bilresor, samtidigt som biltrafiken har visat sig ha en negativ inverkan på platsers funktion som mötesplatser (Oru & Oru 2010). Relaterat till detta är fotgängarens grundläggande funktion för att skapa levande stadsmiljöer, där bland andra Jane Jacobs och Jan Gehl var tidiga med att argumentera för gatans betydelse som urban typologi och en planering som sätter människan och "livet mellan husen" i förgrunden. Levande och attraktiva stadsrum bidrar dels till fotgängarvänligheten, men är också en konsekvens av en ökad gångtrafik. Närvaron av andra människor som rör sig till fots i stadsrummet gör också att staden upplevs trygg och trivsam att vistas i (Gehl 2010; Trafikverket 2013). Studier visar även att införandet av gångprioriterade områden kan gynna verksamheter och handel, inte minst i de täta stadsmiljöerna (Hass-Klau 1993, Kärrholm 2012; Rydningen et al 2017).

Gång är också ett socialt jämställt transportslag som är gratis att utöva och som är tillgängligt för de allra flesta människor i samhället, oavsett klass och ålder. Barn, äldre, funktionshindrade och resurssvaga personer drabbas oproportionerligt av att bo i bilberoende samhällen, då de är mest beroende av andra färdmedel för att ta sig fram. Det är därför också de som drabbas mest av ett ofullständigt, trafikosäkert och eftersatt gatunät. Att planera för fotgängarvänliga stadsmiljöer är således särskilt viktigt för att säkra tillgängligheten till stadens funktioner för dessa grupper (Mackett & Thoreau 2015; Southworth 2005; Trafikverket 2013). Biltrafikens höga hastigheter och den relaterade väginfrastrukturen skapar även barriärer som separerar stadsdelar, bostadsområden och grönytor från varandra, vilket försvårar för möjligheten att skapa levande, inkluderande och sammankopplade städer. Det skapar bullriga miljöer som försvårar för samtal och möten i stadsrummet, och försvårar för framkomligheten till fots – exempelvis genom att gångresan avbryts i en väntan på att korsa trafikerade vägar, eller genom att fotgängaren tvingas till en längre rutt för att korsa en trafikled och leds på otrygga eller otillgängliga omvägar över eller under vägen (Legeby et al 2015; Wallberg et al 2010; Gehl 2010).

Slutligen är biltrafiken en källa till trafikolyckor, vilket bland annat kan förstås som ett ekonomiskt hållbarhetsproblem. Enligt en studie av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kostade vägtrafikolyckorna som inträffade under 2005 samhället 21 miljarder kronor (MSB 2009). Biltrafiken är den främsta trafikfaran för oskyddade trafikanter, som i tätort utgör två tredjedelar av de som dör i trafiken i Sverige (Buehler & Pucher 2009;

Johansson & Linderholm 2013). Omkring 40-50 fotgängare omkommer årligen och ca 360 personer per år skadas svårt i kollision med fordon (Trafikverket 2013; 2017). Ännu bär inte biltrafiken sina egna kostnader i tätort, då biltrafikens externaliteter inte är internaliserade i de nuvarande marknadspriserna för transportsektorn (Trafikanalys 2020).

Teknologiska förbättringar under de senaste årtiondena har samtidigt gjort bilar säkrare, mindre förorenande, och mer energieffektiva, och utvecklingen mot eldrivna personbilar presenteras ofta som en lösning på privatbilismens baksidor (Nieuwenhuijsen et al 2019; Buehler & Pucher 2009). En elektrifierad fordonsflotta skulle kunna reducera transportsektorns utsläpp av växthusgaser betydligt, men det löser samtidigt inte grundproblemet med ett stort antal bilar på vägarna. Även elbilar orsakar buller, barriäreffekter, trafiko-lyckor, trängsel, stillasittande levnadsvanor, och partikelutsläpp från däckslitage i staden, och tar upp plats på bekostnad av andra transportslag och funktioner i stadsrummet (ibid; Nieuwenhuijsen & Khreis 2016). Utvecklingen mot mindre och/eller självkörande fordon skulle på länge sikt även kunna lindra flera av dessa effekter i städerna, men det senare riskerar att bidra till ett ökat resande och det kommer ta lång tid innan sådana fordon är tillräckligt avancerade för att kunna köra i en hel stad. Förändrade resmönster och en minskad biltrafik kommer fortsatt vara en förutsättning för att städer ska kunna utvecklas i en hållbar riktning, men teknologiska framsteg kan bidra till att de fordon som fortfarande måste framföras i staden i framtiden skapar så få negativa effekter som möjligt för den omgivande miljön – exempelvis genom eldrift, låga hastigheter, och en begränsad tillgänglighet (Nieuwenhuijsen et al 2019; Nieuwenhuijsen & Khreis 2016).

Sammanfattningsvis indikerar detta avsnitt att en fotgängarvänlig stadsplanering inte bara har potentialen att motverka några av nackdelarna relaterade till biltrafikens dominans i stadsrummet – det kan också bidra till en hållbar stadsutveckling. Genom att ställa gång i relation till biltrafiken ställs också frågan på sin spets om vem staden är till för och vilken funktion stadens gator ska ha. Genom att prioritera fotgängare i stadsrummet blir gatan en plats för möten, och inte en kanal för trafikflöden.

1.3. Syfte & frågeställningar

I denna fallstudie används en kombination av en dokumentstudie och intervjuer av planerare för att studera hur Göteborgs Stad prioriterar och planerar fotgängare. Fotgängarplaneringen undersöks dels i termer av gång som ett transportslag, och dels i termer av fotgängarens koppling till stadsliv, och uppsatsen riktar sig i första hand till kommunala planerare som vill få en ökad inblick i de utmaningar som fotgängarplaneringen står inför. Syftet är att utröna huruvida stadens prioritering av fotgängare förändras när de skriftliga ambitionerna på området omsätts i planeringsprocessen. Fokus ligger på att undersöka de policybarriärer som skulle kunna påverka möjligheten att prioritera stadens fotgängare i enlighet med kommunens strategiska dokument, men även möjligheter berörs. Genom att identifiera sådana barriärer, och även ställa fotgängarprioriteringen i relation till

privatbilen, är det förlängda syftet att bidra med en ökad förståelse för vad som hindrar omställningen till hållbara transportsystem i städer utifrån ett planeringsperspektiv. Slutligen frågar jag mig huruvida Göteborgs Stad gör en "gångbar" prioritering mellan fotgängare och biltrafik givet de uppsatta mål om hållbar mobilitet som staden har.

Ordet "gångbar" i rubriken *Gångbar stad?* används i dubbel bemärkelse. Dels refererar det till gång som en aktivitet genom att göra en direktöversättning av det engelska begreppet och forskningsområdet 'walkability', och som vanligen översätts till gångvänlighet eller fotgängarvänlighet. Dels syftar ordet "gångbar" på om något är rimligt och giltigt – i det här fallet huruvida Göteborgs Stads prioritering av fotgängare i de kommunala styr- och måldokumenterna går i linje med de satsningar som görs i praktiken.

Studien är relevant utifrån ett generellt planeringsperspektiv genom att den ställer sig den principiella frågan: "Hur översätts skriftliga ambitioner och mål i den löpande planeringen?". Den är också specifikt relevant för ämnet hållbar stadsutveckling: för att städer ska kunna ställa om till hållbara transportsystem krävs en målstyrd utveckling där planeringen speglar de kommunala ambitionerna på området. Slutligen är studien relevant för fotgängarplaneringen, då den generella kunskapsnivån kring fotgängarfrågan fortfarande är låg inom stadsplaneringen. Forskningen tenderar samtidigt att vara normativ till sin natur och fokuserar inte sällan på hur en idealisk fotgängarvänlig stad bör se ut snarare än att sätta sig in i planeringskontexten. Den här studien syftar således både till att täppa till en lucka i forskningen och bidra med ökad kunskap för de barriärer som uppstår i den kommunala fotgängarplaneringen och i faktiska planeringssituationer.

Mot denna bakgrund kan studiens frågeställningar formuleras i det följande:

1. Hur prioriterar Göteborgs Stad mellan fotgängare och andra transportslag i de kommunala styr- och måldokumenterna?
2. Hur prioriterar Göteborgs Stad fotgängare i den löpande verksamheten, och vilka barriärer och möjligheter finns kopplat till att planera för fotgängare i enlighet med kommunens strategiska dokument?

1.4. Avgränsning & definitioner

1.4.1. Avgränsning

I denna fallstudie av Göteborgs Stads fotgängarplanering gör jag en rad medvetna avgränsningar till följd av den tid som finns till godo och den sidbegränsning som gäller för denna masteruppsats. Det föranleder vissa brister med studien, som jag redogör för nedan. För det första är det av utrymmesskäl enbart Göteborgs Stads interna processer som studeras, då kommunen är huvudansvarig för fotgängarplaneringen i tätort. Andra styrnivåer eller aktörer är inte i fokus, vilket exempelvis innebär att den nationella lagstiftningen

inte berörs i någon större utsträckning. Studien tar i huvudsak ett praktiskt planeringsperspektiv på fotgängarfrågan, där det är planerarna och deras upplevelser av fotgängarplaneringen som studeras. Det innebär även att alla steg i implementeringskedjan inte tilldelas lika stor uppmärksamhet: kopplingen till projekterings-, byggnations-, och förvaltningsskedet behandlas enbart i den mån planerarna har identifierat detta som ett problem för fotgängarplaneringen. Även om den kommunala politiken sätter ramarna för planeringsarbetet har inte heller politiker intervjuats, då det har gjorts ett antagande om att de av naturliga skäl har en sämre kunskap om och inblick i fotgängarplaneringen och de praktiska barriärer som kan uppstå i planeringsprocessen än de kommunala planerarna. Dock inkluderas planerarnas *uppfattning* av den kommunala politiken och det lokala samhällsintresset för frågan, då dessa ingår som faktorer i studiens teoretiska ramverk och tydligt påverkar den kommunala verksamheten.

För det andra avgränsar jag mig till att operationalisera Göteborgs Stad som Trafikkontoret, och enbart studera hur Trafikkontoret planerar för fotgängare. Rent formellt har Stadsbyggnadskontoret också ett ansvar för fotgängarfrågor genom att de har ett huvudansvar för detaljplaneprocessen, medan Park- och naturförvaltningen sköter den gånginfrastruktur som går genom eller intill parker och grönområden. Anledningen till att jag gör denna avgränsning beror också på att Göteborgs Stad tillämpar en gemensam planprocess – den s.k. GEM-modellen – som har gett Trafikkontoret ett större egenansvar för trafik- och fotgängarfrågor även i detaljplanearbetet. Vidare behandlar Trafikkontoret både perspektiven 'gång som ett transportslag' och 'fotgängare som skapare av stadsliv', vilket synliggörs i att de har en organisatorisk enhet med namnet Stadsliv – *se avsnitt 4.4*. För att på djupet kunna studera och förstå de barriärer som uppkommer i fotgängarplaneringen och försäkra mig om att jag ger en rättvis bild av den, ville jag intervjua många tjänstemän inom samma förvaltning, då det finns anledning att tro att deras uppfattningar och kunskap om fotgängarfrågan skiljer sig åt. Det stärker studiens validitet, samtidigt som det har nackdelen att jag inte fångar in alla aspekter och aktörer som är involverade i kommunens planering för fotgängare.

För det tredje fokuserar jag på Göteborgs centrala delar, och tar den geografiska avgränsning som anges i förslaget för Fördjupad Översiktsplan för Centrala Göteborg, som sträcker sig från Älvsborgsbron i väster till och med Gamlestadstorget i nordost och omfattar Älvstaden-området och stadsdelar på båda sidor om Göta älv. Anledningen till denna avgränsning är för att de brister som finns i gångnätet och de svårigheter som uppkommer i planeringen skiljer sig mellan de täta stadsmiljöerna och ytterområdena.

Slutligen avgränsar jag mig till att – utöver att studera fotgängarplaneringen i sig – i huvudsak förstå fotgängarplaneringen inom ramen för relationen mellan gång och biltrafik. Kopplingen till andra transportslag, såsom till kollektivtrafiken och cykeltrafiken, behandlas inte i lika stor utsträckning. Det har att göra med att studien har sin teoretiska utgångspunkt i de *barriärer* som bromsar utvecklingen till hållbara transportsystem, och där den traditionella transportplaneringen och de metoder som har uppkommit ur denna

planering främst har utgått ifrån att tillgodose biltrafikens framkomlighet. Det handlar om att röra sig bort från en bilinriktad planering till en planering för kollektivtrafik, cykel, och gång, där jag har avgränsat mig till att studera fotgångarplaneringen. Delar av uppsatsens teori utgår också specifikt ifrån de aspekter som särskiljer gång från biltrafiken. Kollektivtrafiken och cykeltrafiken framhålls fortfarande som centrala för omställningen till hållbara transportsystem, och berörs även i viss utsträckning i uppsatsens resultat, men tillhör varken studiens huvudfokus eller utgör en del av uppsatsens teoretiska bakgrund.

1.4.2. Definitioner

I denna studie använder jag mig av en rad begrepp som kan behöva definieras för att skapa en ökad tydlighet för läsaren, och som anges i det följande.

<i>Fotgängare</i>	Alla människor som rör sig i gångfart – dvs. till fots och/eller med ett hjälpmedel såsom en rullstol, rullator eller barnvagn. I studien används termen gående synonymt.
<i>Fotgångarvänlighet</i>	Översättning av konceptet och forskningsområdet 'walkability'. I studien används även termen gångvänlighet synonymt. Begreppet används också för att beskriva stadsmiljöer som är utformade i enlighet med kriterierna för walkability under avsnitt 3.2.2 – s.k. 'fotgångarvänliga stadsmiljöer'.
<i>Framkomlighet</i>	Definieras enligt TRAST som "[d]en del av kvaliteten tillgänglighet som beskriver förbrukning av tid för förflyttningar i trafikinäten som gående, cyklist, busspassagerare eller bilförare" (2015, s. 58).
<i>Måldokument</i>	Dokument som innehåller målformuleringar men inte behöver vara styrdokument – t.ex. kunskapsunderlaget Gångvänligt Göteborg.
<i>Styrdokument</i>	Dokument som är politiskt antagna och styrande för kommunens arbete – såsom budget och strategier.
<i>Strategi</i>	Styrdokument som anger riktningen för stadens utveckling på något område och innehåller målformuleringar; benämns ibland program, och kommer framöver bytas ut till begreppet program i Göteborgs Stad efter ett politiskt beslut.
<i>Tillgänglighet</i>	Definieras enligt TRAST som "[d]en 'lätthet' med vilken olika slag av trafikanter kan nå stadens arbetsplatser, service, rekreation samt övriga utbud och aktiviteter" (TRAST 2015, s. 60).

2 Metod



Föreliggande studie tar formen av en kvalitativ fallstudie. Anledningen till att jag väljer denna metodologi är för att jag är intresserad av att förstå *varför* det kan vara svårt för en kommun att inleda en omställning mot hållbara transportsystem i praktiken, genom att djupgående studera ett policyområde – i det här fallet fotgängarplaneringen – och de barriärer som uppkommer i den löpande kommunala verksamheten. Dessa barriärer låter sig inte enkelt mätas inom ramen för en kvantitativ forskningsansats, utan kräver ett mer detaljerat och analytiskt tillvägagångssätt. Med hänsyn till studiens begränsningar i form av tid och utrymme, har enbart ett fall – Göteborgs Stad – valts ut och studerats. Fallstudien är teorikonsumerande på det sätt som den använder sig av etablerade teorier och ramverk för att förstå och tolka resultatet (Teorell & Svensson, s. 80-83, 266-70; Esaiasson et al 2017, s. 41-42). I det följande presenterar jag studiens datainsamlings- och urvalsmetoder tillsammans med en rad olika metodologiska överväganden. För att säkerställa studiens reliabilitet har jag – i enlighet med Esaiasson et als rekommendationer (2017, s. 25-27) – strävat efter öppenhet och transparens i alla steg i forskningsprocessen och att tydligt motivera mina val och tolkningar. Därför avslutar jag även med ett avsnitt om mitt sökande efter litteratur och teori, samt en kritisk metod- och litteraturdiskussion.

2.1. Varför Göteborg?

Som Sveriges näst största stad har Göteborg ett tillräckligt befolkningsunderlag för att kunna erbjuda en rad olika mobilitetslösningar utöver privatbilismen, och förbereder sig även för en hög befolkningstillväxt under kommande decennier. Det medför att Göteborg nu befinner sig i en unik planeringssituation, där staden på relativt kort tid ska bygga många nya bostäder och verksamheter, bygga tätt och blandat och i huvudsak i redan bebyggd miljö. Enligt kommunens översiktsplan ska planeringen också bidra till att många fler ska kunna gå, cykla och åka kollektivt istället för att välja bilen. Att minska utrymmet för biltrafiken i stadsrummet är även en förutsättning för att kunna bygga en tät och nära stad, då gatorna tenderar att bli mycket breda om alla trafikbehov ska radas upp bredvid varandra. Såväl förutsättningarna som de kommunala ambitionerna för att skapa en mer hållbar och gångvänlig stad finns således på plats. Samtidigt är dagens planeringsuppgift knappast likt något man har ställts inför tidigare, och ställer stora krav på samordning mellan olika discipliner, vilket gör det relevant att studera de policybarriärer som möjligen står i vägen för omställningen till hållbara transportsystem i Göteborg.

2.2. Dokumentstudie och intervjuer

Studiens datainsamling består dels av en dokumentstudie av Göteborgs Stads styr- och måldokument, och dels av intervjuer med tjänstemän på kommunen som kommer i kontakt med fotgängarplaneringen på olika sätt och i olika steg av planeringsprocessen. I dokumentstudien valdes de kommunala styr- och måldokument ut som behandlar frågor som berör gång och hållbara transportsystem. Då flera av dokumenten är på väg att

uppdateras har även förslagen på de nya dokumenten inkluderats för att hålla studien relevant över tid. För en lista över de studerade dokumenten, se avsnitt 8.1.1. Fokus har främst varit att hitta formuleringar som synliggör och bekräftar den skriftliga prioriteringsordningen mellan transportslagen. Samtliga dokument skummades först igenom för att få en överblick över innehållet och lästes sedan i mer detalj, i kombination med en genomsökning av orden *fotgängare*, *gående*, *gång*, *cykel*, *cyklist*, *kollektivtrafik* och *bil* för att försäkra mig om att jag inte missade något ställe där fotgängarfrågan och prioriteringsordningen mellan transportslagen behandlades.

Inför intervjuerna formulerades en intervjuguide i linje med Kvale & Brinkmans rekommendationer (2009, s. 120-22, 144-56), med en rad frågor som ställdes till alla deltagare. Genom att använda mig av en semistrukturerad metodik fick alla intervjuer en liknande struktur så att de blev jämförbara, samtidigt som det fanns tillräckligt med utrymme för att ställa följdfrågor. På så sätt kunde lösa trådar i samtalet följas upp, och det uppmunttrade också planerarna att utveckla sina svar, vilket bidrar till studiens validitet (Galletta 2013, s. 24; Teorell & Svensson 2007, s. 267-70). En första intervjuguide formulerades för de tre första intervjuerna med planerare som har haft ett ansvar för fotgängarplaneringen eller arbetade i tidiga planeringsskeden. En något omarbetad intervjuguide användes för resterande intervjuer, som var mer anpassad till planerare med en specifik yrkesroll i senare planeringsskeden och/eller till planerare som inte hade ett tydligt fotgängarfokus. Detta för att ta hänsyn till att det kan vara svårt för dessa planerare att exempelvis svara på övergripande frågor kring hur kommunen prioriterar gående jämfört med biltrafik. Fokus låg istället på att – efter att ha fått en överblick från de första intervjuerna – få en djupare förståelse för hur dessa planerare kommer i kontakt med fotgängarfrågan och på vilket sätt som stadens fotgängarprioritering manifesteras inom deras arbetsområde. De två intervjuguiderna återfinns i varsin bilaga i slutet på denna uppsats.

För att välja ut planerarna skickades ett mail till en av planerarna på Trafikkontoret som stod med som projektledare i ett av strategidokumentet. Efter intervjun med denna planerare har ett snöbollsurval använts. Syftet var att få med planerare som arbetar med frågan ur olika infallsvinklar och utspritt på olika enheter på Trafikkontoret. Därutöver valde jag att även intervjua en planerare från Stadsbyggnadskontoret som tidigare har arbetat på Trafikkontoret – detta för att få med ett utomstående perspektiv på hur Trafikkontoret planerar för fotgängare och vilka brister som uppstår i samverkan med Stadsbyggnadskontoret, som har huvudansvaret för detaljplaneringen. I mailkontakten med planerarna gavs information ut om studien och om vad intervjun skulle handla om i grova drag. I och med att studien fokuserar på policybarriärer kan ämnet emellertid vara känsligt för tjänstemännen att prata om gentemot politiken. Därför valde jag att inte skicka ut intervjuguiden på förhand för att undvika att svaren skulle bli för förberedda och tillrättalagda (Kvale & Brinkmann 2009, s. 87-89). Jag ville att de skulle prata så öppet som möjligt för att bättre kunna följa med i deras tankegångar. Av samma anledning har planerarna anonymiserats i den utsträckning det är möjligt. Efter varje intervju transkriberades materialet. Barriärer togs ut och sammanställdes för varje intervju, och sorterades sedan in under den

teoretiska kategoriseringen och under gemensamma underteman. På detta sätt hanterades materialet på ett likvärdigt sätt, samtidigt som jag kunde säkerställa att alla relevanta barriärer som planerarna berörde i intervjuerna inkluderades i studien.

Totalt har åtta planerare deltagit: sju från Trafikkontoret, och en från Stadsbyggnadskontoret. Fem av dem är kvinnor och tre är män, vilket speglar den generella könsfördelningen på Trafikkontoret som under 2020 var 62 respektive 38 % (Trafiknämnden 2021). En av dem jobbar med detaljplanering, en med investeringsplanering, två med fotgängarplanering, en med trafikutformning, en med social hållbarhet, en med översiktlig trafikplanering, och en med samhällsplanering.

2.3. Litteratur- och teorisökning

I det följande ger jag en kort beskrivning av processen med att inhämta litteratur och söka efter en teori. För att snabbt sätta mig in i mitt fall och bli förberedd på att kunna hålla intervjuer med planerare började jag uppsatsprocessen med att ladda ner och läsa igenom mål- och styrdokument från Göteborgs Stad. Jag behövde även få en övergripande förståelse för vad en fotgängarvänlig stadsplanering innebär, och sökte därför på orden *walkability*, *urban*, och *pedestrian* i olika kombinationer på Google Scholar. Sedan sammanställde jag de första 10 artiklarna för varje begreppskombination i ett dokument, och valde ut de artiklar som förekom flera gånger eller som efter genomläsning av deras titlar och abstract bedömdes vara mest relevanta för min studie. Dessa laddades ner genom SLU Alnarp eller Lunds universitets databaser och lästes igenom grundligt. Då jag har ändrat mitt ämnesval en gång under uppsatskursen hade jag även sedan tidigare med mig litteratur på implementeringen av bilfria områden, som kan förstås som ett närbesläktat forskningsområde för att studera omställningen till hållbara transportsystem.

Jag märkte dock att det var svårt att med utgångspunkt i vetenskapliga artiklar skapa mig en uppfattning om vad en fotgängarvänlig planering innebär. En stor del av walkability-forskningen var snarare inriktad på att studera någon särskild aspekt som berör fotgängarvänlighet eller att fastlägga kausala samband mellan enskilda faktorer – såsom urban form – och viljan att gå. De artiklar som var mest användbara var de som försökte definiera begreppet 'walkability' genom att göra en litteraturstudie över forskningsområdet (t.ex. Forsyth 2015) eller som föreslog kriterier för fotgängarvänliga stadsmiljöer (t.ex. Southworth 2005). Jag kompletterade därför läsningen med svenska rapporter på området, som upplevdes vara mindre riktad till forskare och experter och mer användbar för att få en övergripande förståelse för ämnet. Det gav mig också en överblick över de nationella riktlinjer och planeringsstöd som finns för den kommunala fotgängarplaneringen.

Rapporterna och walkability-forskningen tar formen av relevant bakgrundsinformation i min studie, men den går inte att använda som en teori för att analysera resultatet från dokumenstudien och intervjuerna. Eftersom studien ytterst är ett fall av de barriärer som

uppstår vid omställningen av hållbara transportsystem började jag leta efter en teori att använda mig av. Då det var viktigt att dessa passade mitt ämne sökte jag på nyckelord på de tre sökställena och valde ut artiklar direkt utifrån upplevd relevans. Nyckelord som jag använde mig av var *sustainability*, *sustainable transportation*, *urban*, *local*, *transition* och *change* i olika kombinationer, vilket gav mig relevant litteratur på omställningen till hållbara transportsystem. När jag efter genomläsning insåg att min studie även kan förstås som ett policy- eller implementeringsproblem som uppstår när strategierna på hållbara transporter ska omsättas i planeringen, lade jag även till *policy*, *implementation* och *barrier* bland sökordskombinationerna, vilket gav mig ytterligare litteratur som hade ett mer praktiskt planeringsfokus snarare än ett fokus på den omgivande samhällskontexten.

Jag hade dock svårt att hitta en lämplig teori som jag kunde ta med mig in i intervjufasen. Litteraturen på hållbara transportsystem var – om än relevant – för ”utzoomad” för att kunna användas för att strukturera upp intervjuerna, eftersom det framförallt var de barriärer som uppkommer i den löpande fotgängarplaneringen som jag ville fånga upp. Aspekter från denna litteratur har istället infogats i ett sammanfattat format som en del av avsnitt 3.1. Även om policylitteraturen kan förstås som en teori används den i första hand som en kategorisering för att strukturera upp resultatet från intervjuerna. Jag inledde således intervjufasen utan att ha en tydlig teori i åtanke. Det jag fokuserade på var istället enbart att beröra alla de kategoriseringar av policybarriärer som jag ville använda mig av.

Det var först i ett senare skede, efter intervjuinsamlingen, som jag stötte på konceptet *instrumentell rationalitet* i min samling av nedladdad litteratur, som kunde användas som en kompletterande teori vid sidan om policybarriärerna. Detta koncept gav mig en möjlighet att få en djupare förståelse, och även teoretisera, relationen mellan gång respektive biltrafik. Det ska med andra ord noteras att denna teori inte har präglat intervjufasen, utan istället har applicerats på materialet i ett senare skede. Det innebär att jag inte kan ge en fullgod analys av hur fenomenet instrumentell rationalitet synliggörs i stadens fotgängarplanering eftersom jag inte specifikt har varit ute efter detta i mina intervjuer med planerarna. Då det insamlade materialet ändå har uppvisat flera intressanta kopplingar till detta koncept har jag ändå dragit paralleller till den i uppsatsens analys- och diskussionsdelar.

2.4. Metod- och litteraturdiskussion

Utöver de problem relaterade till teorisökandet ovan, uppvisar studien även ett flertal brister kopplade till studiens begränsade omfattning – varav de flesta har nämnts i uppsatsens avgränsning. Bland annat studeras enbart Trafikkontoret och planerarnas *uppfattningar* av fotgängarplaneringen, vilket förutsätter att de har god kännedom om frågan. Detta skulle kunna innebära att studien inte ger en fullständig bild av stadens planering för fotgängare eller alla de barriärer som kan kopplas till fotgängarplaneringen i städer. En annan potentiell risk är att studien, genom att fokusera på barriärer, ger en snedvriden bild av stadens fotgängarplanering genom att den framhäver identifierade brister i

planeringen. Samtidigt har jag försökt att ta hänsyn till detta genom att också beröra möjligheter i studien. Dock är det enbart barriärerna som inkluderas i uppsatsens teori, då de skulle kunna förklara varför det är svårt att planera i enlighet med strategierna och då de på en mer principiell nivå kan förstås som ett hinder för omställningen mot hållbara transportsystem. Ett fokus på barriärer betyder alltså inte att Göteborgs Stads fotgängarplanering är ”dålig”, utan att det finns fog för att identifiera de barriärer som finns och potentiella förbättringsområden.

Ett annat problem som jag identifierade är att litteraturen ligger i gränslandet mellan en deskriptiv och normativ ansats, där vissa forskare även använder sig av negativt värde-laddade ord för att beskriva biltrafikens dominans och samtidigt uttrycker en viss partiskhet till förmån för bilfria och fotgängarvänliga stadsmiljöer. Ett sådant exempel är Southworth (2005), som inleder sin artikel med att ge en dystopisk bild av vår tids bilsamhällen. Även jag har ett intresse i frågan som kan göra mig partisk, men jag har försökt att vara medveten om detta i mitt eget skrivande. Ambitionen har varit att i första hand föra vidare de deskriptiva aspekterna i litteraturen till denna uppsats, och att begränsa mina egna normativa ansatser till de analytiska delarna av uppsatsen.

3 Fotgängaren & staden



3.1. Från gångstad till bilstad – och tillbaka igen?

Fotgängaren utgjorde essensen i städer innan bilen gjorde entré på den urbana scenen under 1900-talet. Den förindustriella staden växte fram kring den gående människans rörelsemönster och behov, då tillgången till stadens funktioner byggde på långsamma förflyttningar till fots eller i hästdragna vagnar. Stadsstrukturen byggdes upp av ett finmaskigt nät av gator och tät stadsbebyggelse som gjorde det lätt att gå mellan målpunkter i stadsrummet, såsom mellan marknadsplatsen, arbetet och hemmet. Den medeltida staden i synnerhet, var en särskilt gångbar stad: det var då inte ovanligt att alla stadens funktioner samlades inom en area på högst en kilometer från det centrala torget (Southworth 2005).

På 1700-talet började fotgängarprioriterade områden implementeras i europeiska städer, vilket sammanföll med att gång som aktivitet fick en ökad status. När hästdragna droskor och tåg blev vanligare utgjorde gång inte längre bara en nödvändighet, utan kunde i vissa samhällsskikt börja förknippas med nöje och rekreation. Efter den franska revolutionen blev exempelvis Palais Royal i Paris ett centralt fotgängarstråk som inhyste gallerier, butiker, caféer, frisersalonger och varuhus. Den ökade statusen som tillskrevs den flanerande fotgängaren skedde parallellt med en intensifiering av fordonstrafiken, vilket medförde en tydlig territoriell uppdelning mellan utrymmet reserverat för gång och utrymmet reserverat för andra transportmedel med högre hastigheter. Som följd av detta infördes trottoarer i Paris längs med de stora gatorna under mitten på 1700-talet, men det var inte förrän mitten på 1800-talet som trottoaren blev ett vanligt inslag i städer (Kärholm 2012).

Även i 1800-talets industrialiserade städer fortsatte fotgängarvänligheten att vara av central betydelse, då de flesta arbetarna inte hade tillgång till transporter med häst- eller spårvagn. Det var först under 1900-talet som gångstaden började ge vika för bilstaden i samband med att bilen började tillverkas i större skala. Bilens införande i stadsbilden skedde i kombination med uppkomsten av modernismens ideal med förgrundsgestalter såsom Le Corbusier, där privatbilen ytterst blev en symbol för frihet, välstånd och lycka (Southworth 2005; Babb & Curtis 2015; Ståhle 2016). Under efterkrigstiden skedde en kraftig ökning av antalet personbilar i västvärlden, och i Sverige sågs bilen som en viktig del i folkhemsbyggandet och i föreställningen om det moderna Sverige. För att möta massbilismens krav på infrastrukturen blev transportplaneringen inriktad på att bygga ut vägnätet, bredda befintliga vägar och anpassa bebyggelsestrukturen efter bilen (Tekniska muséet 2020; Ståhle 2016; Lundin 2008). Det sammanföll med en rivningsvåg i svenska städer som speglade dåtidens rationella planeringstänkande, vilket ledde till att många täta stadsmiljöer omdanades till förmån för biltrafiken (Harrison 2014; Cwejman 2015).

Inom stadsplaneringen blev den s.k. SCAFT-modellen från 1968 – som står för *Samhällsbyggnad, Chalmers, Arbetsgruppen För Trafiksäkerhet* – ett rådande planeringsideal, med riktlinjer som förordade ett samhälle som helt skulle anpassas efter bilens höga hastigheter. Med 60- och 70-talens samtida satsningar på bostadsbyggande genom Miljonprogrammet, växte många bostadsområden fram efter SCAFT-riktlinjernas principer om trafikslagsseparering för att minska störningar i trafikmiljön och öka säkerheten för

oskyddade trafikanter. Bilen medförde en större rörelsefrihet som tidigare inte var möjlig och tillät målpunkter att vara mycket längre ifrån varandra. Tillsammans med den tidens idéer om funktionsseparering breddade många städer ut sig och växte fram med bostadsarbetsplats- och handelsområden geografiskt separerade från varandra. På så vis byggdes ett kulturellt och ekonomiskt bilberoende in i den fysiska miljön, där bilen i princip blev en nödvändighet för att få ”vardagspusslet” att gå ihop och för att kunna ta sig mellan områden och in till stadens centrum (Ståhle 2016; Lundin 2008).

1900-talets bilstäder växte inte emellertid fram helt utan initiativ på fotgängarområdet. Gågatans framväxt som urban typologi är ett sådant exempel, och idéer om gågator fanns med i den tidiga modernismens och funktionalismens idéer redan på 1930-talet. Efter andra världskriget införde många städer i Europa gågator i samband med att städerna byggdes upp på nytt efter krigets bombningar. Faktum är att gågatornas framgång till stor del kan kopplas till bilplaneringen – inte minst till uppkomsten av det amerikanska köpcentrumet som blev ett vanligt fenomen i USA på 1940- och 50-talet. I Sverige infördes den första gågatan i Hökarängen i Stockholm 1952, och Kullagatan i Helsingborg som öppnades år 1961 var den första gågatan som infördes i en stadskärna. Införandet av gågator nådde sin absoluta höjdpunkt mellan 1970-75, vilket är anledningen till att perioden har beskrivits som *Gågatuepoken* (Kärrholm 2012).

Under 1960- och 70-talet började emellertid bilismens baksidor bli alltmer framträdande, och röster emot den bilinriktade planeringen började lyftas på flera håll. Forskningen påvisade höga sociala och miljömässiga kostnader relaterade till en okontrollerad bilanvändning, och de historiska stadskärnorna i många städer fick problem med trängsel och försämrade tillgänglighet (Ståhle 2016; Wright 2005). Jane Jacobs anslöt sig till skaran av kritiker med boken *The Death and Life of Great American Cities* (1961), och var en av de första som observerade det offentliga rummets och fotgängarens betydelse för att skapa levande städer. Vid ungefär samma tidpunkt påbörjade Köpenhamn en omdaning av sin historiska stadskärna till ett gågatuområde – en process som har studerats och senare även formats av den välrenommerade danske arkitekten Jan Gehl (ibid; Kärrholm 2012). Under 1980- och 90-talet skedde också en ökad betoning på stadsliv i stadsplaneringen, och i slutet av 1990-talet var nästan 70 svenska städer involverade i någon form av stadsförnyelseprojekt i syfte att stärka innerstädernas attraktivitet och konkurrensförmåga (Kärrholm 2012). På 1990-talet infördes också gårdsgatan – som idag kallas för gångfartsgata – som en regleringsform i Sverige, vilket öppnade upp för en ökad integrering mellan transportslagen, men på fotgängarens villkor (Trafikkontoret 2002).

Trots dessa parallella trender har den bilinriktade planeringen varit förhärskande och tydligt präglat svenska städers utveckling (Lundin, 2008; Ståhle 2016). Den traditionella transportplaneringens fokus på att öka framkomligheten för motoriserade transporter – genom att prioritera höga hastigheter, korta restider och en fortsatt utbyggnad av väginfrastrukturen baserat på efterfrågan (s.k. ’predict and provide’) – fortsätter än idag att influera planeringspraktiken (Banister 2008, Schiller et al 2010). De modernistiska

planeringsidealen synliggörs bland annat i överdimensionerade vägar och trafikleder, standarder för vägutformning, långa gröntider för bilar vid trafikljus, höga utbud på bilparkering, och genom den utbredda användningen av analytiska verktyg som ursprungligen utvecklades för biltrafiken – *se även avsnitt 5.2*. För att exemplifiera detta ställde Ståhle (2016), i en studie av Stockholms innerstad, gång- cykel- och bilflöden på flera centrala gator i relation till ytfördelningen för respektive transportslag, och påvisade att bilisterna hade mellan två och fem gånger så mycket utrymme som de gående på gatorna. Han mätte även hur väntetiden vid trafikljus fördelades på ett antal huvudgator med ett jämnhøgt flöde av bilar och fotgängare, och kom fram till att bilarna fick omkring sex gånger så mycket gröntid som de gående (ibid). Men även i traditionella bilstäder finns det plats för fotgängarvänliga stadsmiljöer, vilket initiativen under avsnitt 3.3 visar. Till följd av det ökade internationella fokuset på hållbar utveckling har emellertid pendeln börjat svänga tillbaka, och sedan början av 2000-talet har den hållbara mobilitetsplaneringen börjat få genomslag i den svenska stadsplaneringen, med en ökad betoning på människor och sociala dimensioner, på kollektivtrafik, gång och cykel, och på tillgänglighet snarare än mobilitet (Koglin et al 2019; Banister 2008; Schiller et al 2010).

Den hållbara mobilitetsplaneringen innefattar åtgärder som minskar behovet av att resa, reducerar avstånden och stimulerar ett färdmedelsskifte från bil till en ökad andel hållbara resor (Banister 2008; Schiller et al 2010). Detta förutsätter en integrerad trafik- och bebyggelseplanering, eftersom stadens form och lokaliseringen av funktioner är avgörande för de resmönster som uppstår inom staden. Genom att förtäta och funktionsblanda stadsstrukturen kan behovet av många resor utebli eller förkortas till gång- och cykelavstånd (Banister 2008; Hrelja 2018; Næss 2006; Nieuwenhuijsen et al 2019). I Sverige går denna nya inriktning för transportplaneringen under beteckningen *TRAST, TRafik för en Attraktiv STad*, som har kommit att ersätta SCAFT-modellen som övergripande planeringsinriktning (TRAST 2015). På den nationella nivån motiveras även Sveriges planering för fotgängare och hållbara transporter genom det s.k. miljömålssystemet – som är en nationell precisering av de globala hållbarhetsmålen inom ramen för FN:s Agenda 2030 (Naturvårdsverket 2020) – och de transportpolitiska målen (Prop. 2008/09:93). Den förnyade nationella folkhälsopolitiken (Prop. 2007/08:110) har också bidragit till att gång och cykling i ökad utsträckning har integrerats i samhällsplaneringen som ett sätt att främja fysisk aktivitet i vardagen (Trafikverket 2013; Boverket 2013).

Forskningen framför även ett viktigt stöd för en mer bilsnål planering genom att påvisa fenomenet med försvinnande trafik – s.k. 'traffic evaporation' eller 'traffic degeneration' (Goodwin et al 1998; Cairns et al 2002): på samma sätt som en utbyggnad av vägkapaciteten leder till en inducerad trafik, medför en begränsning av framkomligheten med bil en minskad efterfrågan på bilresor och potentiellt minskade trafikvolym, vilket innebär att det förutspådda trafikkaoset av trafikrestriktioner sällan uppstår. Som nämnt i inledningen konstaterar även forskningen att en kombination av s.k. push- och pull-åtgärder behövs för att få människor att ge upp den frihet och bekvämlighet som privatbilen medför för att istället göra mer hållbara resval (Hrelja 2018; Topp & Pharoah 1994). Det

motiverar att låta planeringen och utformningen av fotgängarvänliga stadsmiljöer i viss mån ske på bekostnad av biltrafiken.

Idag finns ett växande exempel på satsningar i städer – av gräsrotsrörelser, organisationer och kommuner – som syftar till att inspirera till mer hållbara levnadsval och manifestera andra sätt att använda stadsmiljöerna på. De kan ta formen av tillfälliga experiment eller mer permanenta åtgärder, och kan exempelvis utgöras av 'critical mass'- och 'Reclaim the Streets'-rörelser, 'parklets', bilfria dagar, tillfälliga eller permanenta gånggator, och bilfria områden (Wright 2005). Sådana initiativ synliggör även ett ökat intresse för att vilja återta stadsrummet till människan och använda den platsen parkerade och körande bilar tar upp till något annat. Det tidigare fokuset på att erhålla en hög level of service (LOS) i planeringen genom trafikseparering, har i viss mån också ersatts mot ett ökat fokus på integrering mellan trafikslagen genom att implementera hastighetssänkande åtgärder (s.k. 'traffic calming') och olika former av shared space-lösningar, såsom gång- och cykelfartsgator – *se avsnitt 3.3*. Lindelöw et al (2016) noterar emellertid att det fortfarande finns en oenighet inom den svenska planeringsprofessionen angående vilket av dessa utformningsideal som är bäst för att främja fotgängarvänlighet i städer.

Utöver sådana fysiska satsningar inriktade på att göra en annan fördelning mellan trafikslagen i stadsmiljön har städer också formulerat olika strategier och planeringsriktlinjer som syftar till att prioritera fotgängare, cyklister och kollektivtrafik löpande i det dagliga planeringsarbetet. Fokuset på stadsliv och attraktiva stadsmiljöer i planeringen är också tydligt närvarande, och har fått en ökad betydelse i och med det nuvarande förtätningsprocessen av många svenska städer. Ovanstående trender väcker hopp om att kunna skapa en mer rättvis fördelning av stadsrummen i städer i framtiden, som främjar såväl rörelse som vistelse till fots. Kanske håller vi långsamt på att återgå till gångstadens ideal, men med den teknologi och den kunskap som 2000-talets städer besitter.

Trots den pågående inriktningen inom stadsplaneringen mot en hållbar mobilitetsplanering, påvisar emellertid forskningen att det finns en rad faktorer som bromsar omställningen till hållbara transportsystem i städer. Sheller & Urry (2000) och Urry (2004) har konceptualiserat bilens institutionella dominans som transportmedel på en global skala som ett 'system of automobility'. Detta system är mycket stabilt över tid genom att det reproducerar och upprätthåller sig självt genom relationen till socio-spatiala, tekniska och ekonomiska system och genom bilens koppling till människors identiteter, livsstilar och kulturella normer (ibid; Babb & Curtis 2015). Den institutionella kontexten har även varit föremål för flera studier på städers transportplanering, bland andra Curtis & Low (2012) som i sin studie av tre australiensiska städer påvisar hur förekomsten av olika 'storylines' (se Hajer 1995) har understött en fortsatt utveckling av bilinfrastrukturen och samtidigt bromsat investeringar på kollektivtrafik och andra former av mobilitet.

Vidare illustrerar flera studier från den skandinaviska kontexten (se t.ex. Hrelja et al 2015; Næss et al 2011; Vogel 2016) hur städers stadsplanering präglas av en tillväxtorienterad

diskurs som är mycket svår att förena med hållbarhetsambitioner. Ändå försöker de ofta sammanföra dessa motsättningsfulla logiker inom ramen för planeringsparadigmet 'green growth', och genom satsningar som speglar den ekologiska moderniseringsdiskursens tilltro till tekniska lösningar (ibid). Vogel (2016) illustrerar exempelvis, i sin fallstudie av den danska staden Fredericia, att staden i praktiken överordnar ekonomisk tillväxt framför sina hållbarhetsambitioner och implementerar policyer som främjar respektive motverkar hållbarhetsomställningen om vartannat – ett fenomen som hon benämner en skenhelig, eller hycklande, planering ('hypocrisy'). Detta speglar även en oenighet i såväl praxis som i olika forskningsdiscipliner kring 'svaga' och 'starka' definitioner av hållbar utveckling (Hrelja et al 2015). Även om teknologiska framsteg säkerligen kommer vara en viktig aspekt i att initiera ett paradigmskifte från bilismens systemlika dominans till andra former av mobilitet, kommer sannolikt även en mer genomgripande systemförändring behövas för att skapa morgondagens gångbara städer.

3.2. Vad är en fotgängarvänlig stad?

3.2.1. Fotgängarfrågans komplexitet

Fotgängarvänlighet är ett mycket allomfattande begrepp, då fotgängare är människor i sin "renaste form", vars upplevelse påverkas av en rad olika aspekter i den offentliga miljön och som inte aktualiseras på samma sätt när man som människa sätter sig i en bil eller hoppar på en cykel. Utöver närvaron av en funktionell gånginfrastruktur, bidrar även stadsrum som exempelvis innehåller grönska, andra människor och vackert gestaltade miljöer till fotgängarvänligheten (Southworth 2005; Trafikverket 2013). Det innebär att en planering som syftar till att skapa attraktiva stadsmiljöer också gynnar fotgängare i hög grad, eftersom fotgängaren ständigt skiftar mellan att vara en gångtrafikanter som rör sig i stadsrummet och en människa som uppehåller sig i stadsrummet. Mot denna bakgrund bör det noteras att en rad olika planeringsområden och forskningsdiscipliner har bidragit till att skapa fotgängarvänliga stadsmiljöer, trots att detta långt ifrån alltid har varit deras huvudsakliga mål. Det kan istället ha handlat om åtgärder i syfte att exempelvis minska segregation och socialt utanförskap, främja den biologiska mångfalden eller förbättra städers anpassning till klimatförändringarna.

Vad som utgör fotgängarvänliga städer är med andra ord en i hög grad komplex fråga. Eftersom alla människor är fotgängare någon gång, utgör fotgängare en lika heterogen grupp som det finns människor. De har olika ålder, olika fysiska och mentala förutsättningar, och rör sig till fots och/eller med ett hjälpmedel såsom en rullstol, rullator eller barnvagn. Människor har också olika preferenser och går av olika anledning, där gångresan kan ha rena nyttomässiga syften för att ta sig till arbetet, skolan eller handla, men också sociala och rekreativa syften. Att gå är alltså ett transportslag, men det är också ett vistas i och uppleva stadsmiljön. Det innebär att en fotgängarvänlig planering behöver ta hänsyn till många olika behov och preferenser genom att tillhandahålla en rad olika

funktioner i stadsrummet. Det handlar om att skapa platser för både vistelse och rörelse till fots och för olika aktiviteter såsom lek, vila och umgänge, men också om att ta hänsyn till både de som vill ta sig fram snabbt och de som rör sig i en långsammare takt. Särskild vikt behöver emellertid tas till barn, äldre och barn med funktionsnedsättningar för att se till att stadens funktioner är tillgängliga för alla människor (Trafikverket 2013).

Som nämndes i inledningen har fotgängarvänlighet fått en ökad uppmärksamhet i såväl samhällsplaneringen som i forskningen under de senaste åren, och lyfts fram som en väsentlig del i arbetet med att främja tillgängliga, hållbara och attraktiva städer och att förbättra folkhälsan. I Sverige manifesteras detta exempelvis genom den ökade förekomsten av kommunala fotgängarprogram och nationella riktlinjer för fotgängarplaneringen (se t.ex. Nilsson 2014 och Trafikverket 2013), men också genom en mer varierad och heltäckande forskningslitteratur – som traditionellt i huvudsak har centrerat kring studier på trafiksäkerhet och tillgänglighet för personer med olika former av rörelsehinder (Lindelöw et al 2016). Idag berör forskningen allt från studier om och olika faktorerers inverkan på viljan att gå, till metoder för att räkna på gångflöden, utvecklingen av olika indikatorer och index för att mäta fotgängarvänlighet (t.ex. Walk Score) och space syntax-analyser – som mäter hur sammankopplade gaturummen är i förhållande till varandra och som kan användas för att peka ut viktiga och potentiella gångstråk.

Forskningen trycker även på att en fotgängarvänlig planering inte är en garant för att öka antalet gångresor i en stad, då det finns en rad olika faktorer som påverkar människors benägenhet att gå. Medan vissa fysiska attribut kan påverkas av stadsplaneringen – såsom att utforma stadsmiljöer som upplevs bekväma, säkra och attraktiva till fots – är andra svårare att påverka, såsom väder, klimat och topografi. Det finns också en rad individuella faktorer som spelar in, såsom ålder och kön. Som nämndes ovan har människor olika fysiska och mentala förutsättningar som kan avgöra om en gångresa upplevs genomförbar eller inte, men de har också olika preferenser och attityder till gång och fysisk aktivitet. Medan vissa tycker att det är självklart att gå en sträcka på två kilometer, upplever andra att det är för långt – trots att de har liknande grundförutsättningar. Människor har också med sig olika personliga erfarenheter som gör att vissa känner sig trygga med att vistas på en viss plats medan andra känner sig otrygga att gå på samma ställe. Kulturella faktorer kan också sätta ramen för individers inställning till gång och fysisk aktivitet (Alfonzo 2005, Forward & Gustafsson 2012; Lindelöw 2009). Samtidigt är sannolikheten för att någon väljer att gå större om de andra faktorerna i gångnätet kopplade till värden såsom tillgänglighet, trygghet, trafiksäkerhet och attraktivitet, är uppfyllda. Nedan beskrivs de aspekter som planeringen och utformningen av den byggda miljön kan stå för genom en beskrivning av forskningsområdet 'walkability'.

3.2.2. Walkability-konceptet

'Walkability', eller gångvänlighet, definieras av Southworth (2005) som *"den grad till vilken den byggda miljön stödjer och uppmuntrar till att gå genom att vara bekväm och*

säker för gående och göra det möjligt att till fots nå olika målpunkter inom rimlig tid och med rimlig ansträngning i en visuellt attraktiv omgivning” (s. 247, översättning från Trafikverket 2013, s. 37). Konceptet syftar med andra ord på de fysiska förutsättningar som bidrar till att skapa fotgängarvänliga stadsmiljöer. För att förstå vad det kan innebära används här Southworths (2005) sex kriterier för ett gångvänligt nät som utgångspunkt. Dessa är: (1) Ett sammanhängande gångnät; (2) Koppling till andra transportslag; (3) Varierad markanvändning och småskalig bebyggelse; (4) Trygghet och trafiksäkerhet; (5) God kvalitet på trottoarer och gångvägar, samt; (6) Gångnätets omgivande kontext. Medan de tre första kriterierna berör den övergripande strukturen i gångnätet fokuserar resterande kriterier på kvaliteter på mikronivå. I det följande diskuteras kriterierna mer utförligt och med hänvisning till annan litteratur.

(1) Ett sammanhängande gångnät

Det första kriteriet behandlar förekomsten av trottoarer och gångbanor, graden av kontinuitet och frånvaron av kraftiga barriärer i gångnätet – både lokalt och i staden som helhet. För att förbättra kopplingarna i nätet behöver även barriärer såsom trottoarer med abrupta slut, högtrafikerade vägar, och spårvägar, och naturliga barriärer såsom topografi och breda vattendrag, minimeras och överbyggas. Det görs lättast vid nyexploatering av områden, men kan förbättras även i befintliga stadsmiljöer genom exempelvis trafiklugnande åtgärder, ombyggnationer eller genom att lägga till bro- eller tunnelkopplingar. Enligt Southworth (2005) bör även gångnätet vara uppbyggt så att det är lättförståeligt, orienterbart och gent. Att skapa ett sammanhängande gångnät utan avbrott, hinder och onödiga omvägar är centralt för att främja gång som ett transportslag och öka tillgängligheten till stadens funktioner till fots (Southworth 2005; Nilsson 2014) – *se även kriterie 3*.

(2) Kopplingar till andra transportslag

Utöver att skapa kopplingar inom själva gångnätet behöver även länkar skapas till andra transportslag – såsom buss, spårvagn, tunnelbana och tåg – för att främja gångresor även i kombination med andra färdssätt. Fotgängarvänlighet handlar således inte bara om planeringen av gångnätet i sig utan också i stor utsträckning om hur staden planerar för de andra transportslagen – i synnerhet kollektivtrafiken. Rent konkret kan det innebära att förbinda hållplatser och de omgivande områdena med gångvägar, att knutpunkter utformas för smidiga byten mellan transportslagen, att tillgänglighetsanpassa hållplatser och stationslägen för personer med funktionsnedsättning och att hållplatser placeras ut med en sådan frekvens så att de kan nås inom gångavstånd. På så sätt skapas tillgänglighet till hela staden och den omgivande regionen med hållbara transportmedel (Southworth 2005; Nilsson 2014).

Forskning framhåller att en välutbyggd och effektiv kollektivtrafik är den viktigaste stödfunktionen för att minska behovet av att resa med bil och stimulera ett färdmedelskifte bort från personbilstrafiken (Nieuwenhuijsen et al 2019; Topp & Pharoah 1994), men för att människor ska vilja och kunna åka kollektivt behöver även gångresan till och från kollektivtrafiken vara tillgänglig – *se även kriterie 4 och 5*. För äldre och personer med

funktionsnedsättning kan den svagaste länken av en kombinationsresa bli avgörande för om resan blir av eller inte (Trafikverket 2013). Om inte personen kan ta sig till busshållplatsen kan personen inte heller nyttja kollektivtrafiken, vilket synliggör behovet av ett s.k. hela resan-perspektiv i samhällsplaneringen. Likaså pekar forskning på bilfria områden ut kollektivtrafiken som en central framgångsfaktor: de flesta misslyckade gågatu-omvandlingarna i stadskärnor kan nästan uteslutande kopplas till bristande kollektivtrafiktillgänglighet. Sådana fotgängarvänliga ”öar” kan bara de som bor i närområdet ta del av, vilket är problematiskt ur ett jämlikhets- och socialt hållbarhetsperspektiv (Nieuwenhuijsen et al 2019).

(3) Varierad markanvändning och småskalig bebyggelse

En rad forskningsstudier har påvisat sambandet mellan urban form och ett ökat gående, där täthet och funktionsblandning är två avgörande faktorer som sätter de grundläggande förutsättningarna för gångvänligheten i staden. Det beror på att en tät och funktionsblandade städer reducerar reseavstånden mellan stadens målpunkter, och kortare reseavstånd korrelerar i sin tur starkt med ett ökat gående (Næss 2006; Næss 2012). Personer som bor i tät stadsmiljöer går därför generellt sett mer än de som bor i funktionsseparerade och glesare stadsmiljöer (ibid; Saelens et al 2003; Owen et al 2004). En relaterad faktor är ett finmaskigt gatunät: när bebyggelsen blir mer småskalig minskar kvarterens storlek medan korsningstätheten ökar, vilket möjliggör genare vägar till fots. Det innebär att den övergripande geografiska tillgängligheten via gångnätet ökar i staden, så att fler målpunkter kan nå inom ett rimligt gångavstånd (Southworth 2005). Den pågående förtätningen av många svenska städer har därför potentialen att bidra till en ökad fotgängarvänlighet. Mått på stadens struktur som används i fotgängarplaneringen – exempelvis i space syntax-analys – är bland annat genhet, maskvidd, och konnektivitet (se Boverket 2013).

(4) Trygghet och trafiksäkerhet

Att gångmiljöerna upplevs trygga att vistas i, men också säkra utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv, är viktiga aspekter att ta hänsyn till för att människor ska vilja gå. Som oskyddad trafikant är fotgängaren särskilt utsatt för konflikter med andra trafikslag, och en fotgängarvänlig stadsmiljö är därför utformad på ett trafiksäkert sätt, med säkra gångpassager och andra anordningar som skyddar fotgängare från biltrafiken. Gång- och cykelbanor bör även separeras för att minska konflikter mellan trafikslagen och öka framkomligheten för båda trafikantgrupper.

Vidare gör otrygghet oftast inte att man avstår helt från att resa, men kan medföra att resorna genomförs på ett annat sätt. De äldre kan vara rädda att falla på gångbanan, och personer med funktionsnedsättning kan oroa sig för att stöta på hinder under resan, vilket i sin tur kan medföra att personer avstår från att resa eller exempelvis väljer att åka färdtjänst istället för att åka kollektivt. För att minimera risken för fallolyckor bör ytbeläggningen på gångstråket vara jämn och utan ojämnheter eller håligheter, och gångvägar i kuperad terräng bör förses med ett ledräcke för att motverka snö- och ishalka. Vidare bör bänkar placeras ut med jämna mellanrum så att de som behöver kan sätta sig ner och vila.

En viktig aspekt är att människor ska kunna lita på att gångvägen är framkomlig och hinderfri. Av denna anledning är även regelbunden drift och underhåll av gångbanor nödvändig, inklusive löv- och snöröjning (Trafikverket 2013; Southworth 2008). Många föräldrar känner även en otrygghet för sina barns säkerhet, vilket kan leda till att de väljer att skjutsa barnen till skolor och fritidsaktiviteter. Barns rörelsefrihet är därför beroende av att det finns sammanhängande gångstråk mellan skolan och hemmet och säkra gångpassager i korsningspunkterna. En oro för att bli utsatt för brott kan även göra att människor undviker vissa platser och situationer. Kvinnor känner sig oftare otrygga när det är mörkt ute, och kan exempelvis välja att ta omvägar runt ett folktomt kvarter eller undvika mörka gångtunnlar och parker under kvällstid. För att förbättra den upplevda tryggheten kan belysning eller en upprustning av närmiljön vara nödvändig, vilket även kan bidra till att öka den mänskliga närvaron på platsen (Trafikverket 2020; Southworth 2008).

(5) God kvalitet på trottoarer och gångvägar

Diskussionen ovan för oss vidare in på den fysiska utformningen av, och kvaliteten på, gångstråket på detaljnivå, vad gäller exempelvis bredder, passager, beläggning, vägvisning, utrustning och belysning. Ett idealiskt gångstråk tillhandahåller komfort och säkerhet för fotgängare i olika åldrar och med olika fysiska förutsättningar. Genom att skapa gångstråk som är tillgängliga för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning gynnas generellt sett alla människor som använder sig av gångnätet. En idealisk fotgängarvänlig stadsmiljö är också i första hand utformad efter de gåendes villkor, med låga hastigheter på den övriga trafiken och tydligt fotgängarprioriterade stadsrum. Som nämndes ovan kan ett väl upplyst gångstråk upplevas tryggare att använda kvälls- och nattetid, samtidigt som belysta gaturum kan bidra till att skapa en trivsamt och attraktiv stadsmiljö efter mörkrets inbrott. Gångstråket bör också vara tillräckligt brett så att människor ska kunna mötas, stanna till, gå i grupp, i olika hastigheter och riktning, samt med barnvagn eller rullstol. Avbrott i form av skyltar, krukor och möblering på gångbanan begränsar framkomligheten för fotgängare och skapar avbrott i gångriktningen. En idealisk fotgängarvänlig miljö innehåller därför separata ytor för möblering, vistelse och rörelse (Trafikverket 2013; Southworth 2008).

(6) Gångnätets omgivande kontext

Det sista kriteriet berör aspekter såsom gatudesign, en intressant byggd miljö, rumslighet, utblickar och grönska. Som gående rör man sig i en hastighet av 2-7 km/h, och i gångtakt blir omgivningens kvaliteter och brister mer påtagliga. Det gör den gående inte bara mer känslig för omvägar, utan också för monotona sinnesintryck jämfört med andra trafikslag (Blix 2018; Trafikverket 2013). Utformningen och gestaltningen av gångmiljön spelar därför en avgörande roll. Människor väljer ofta att gå på platser som är attraktiva och bekväma, till exempel i solen och där det finns grönska eller andra människor. Vidare exponeras fotgängare för väder och vind, och på sommaren kan exempelvis träd i stadsbilden ge efterlängtat skugga (ibid; Southworth 2005). Det är viktigt att ta hänsyn till helheten vid planeringen och utformningen av stadsmiljöerna och hur byggnaderna samverkar med gatan för att skapa trivsamma stadsrum. På vinterhalvåret kan exempelvis

höga byggnader skapa blåsiga och skuggiga stadsrum som försämrar gångupplevelsen. Omgivningen bör också skapa ett visuellt intresse, exempelvis genom detaljerade fasader och varierad arkitektur eller träd längs med gatan (Gehl 2010; Southworth 2005). Medan avskalade och monotona husfasader bjuder in bilisten till höga hastigheter, verkar aktiva fasader lugnande på hastigheten och gör gaturummet mer livligt och stimulerande att upplevas i gångfart. Som nämntes i föregående avsnitt handlar en fotgängarvänlig stadsplanering således inte bara om att förse städer med gångbanor och trottoarer, utan också om att skapa attraktiva stadsrum som människor vill uppehålla sig i.

3.3. Fotgängarvänliga initiativ – en utblick

Flera städer har arbetat med lösningar som på olika sätt har bidragit till att skapa mer fotgängarvänliga stadsmiljöer. Exemplet är lika många som fotgängarfrågan är bred, men i detta avsnitt försöker jag ge en kort överblick över vad det kan innebära i praktiken. Det är i första hand de stora och fysiskt synliga satsningarna som får stor uppmärksamhet såväl medialt, i forskningen och inom stadsplaneringen, medan den löpande fotgängarplaneringen på mikronivå eller användningen och utvecklingen av olika verktyg för att mäta gångflöden eller värdera fotgängarvänliga stadsmiljöer ofta verkar lite i det dolda. Det gör att de satsningar på fotgängarvänlighet som presenteras i detta avsnitt i stor utsträckning tar formen av olika grader av bilfrihet – såsom gågatuområden och gågator.

På en övergripande stadsstrukturnivå identifierar Forsyth (2015) två vanligt förekommande och kontrasterande strategier för att uppnå fotgängarvänlighet, där vissa städer använder sig av en *silning* av trafiken på ett finmaskigt nät av gator, som ger fotgängaren möjligheten att ta gena vägar till sin destination och att variera sina ruttval. Detta tillvägagångssätt präglar många förtätnings- och funktionsblandade stadsideal med rötter i bland annat nyurbanismen och Jane Jacobs idéer. Den andra strategin, *superblocks* – innebär att kvarteren delas in i större block bestående av flera kvarter där biltrafiken leds runt det stora blocket medan fotgängare och cyklister kan röra sig fritt på gatorna inom det. Denna strategi förknippas ofta med Barcelona, som har infört *superblocks* i syfte att reducera luftföroreningar och skapa tystare och mer trivsamma stadsrum för stadens medborgare. I Barcelona, som är en rutnätsstad, utgörs dessa block av 9 kvarter, vilket således frigör flera gator från biltrafiken inne i varje block. Andra exempel på *superblocks* (med Forsyths benämning; bilfria områden med min terminologi) är gågatuområden i stadskärnor och många universitetsområden, men aspekter av det förekommer också i de svenska SCAFT-planerade områdena. Båda strategierna bidrar till att skapa fotgängarvänliga miljöer, men de har olika synsätt på hur människor och bilar ska sammanföras och olika betoning på grönområden (ibid).

Urban form är, som påvisades i förra avsnittet, en mycket viktig faktor för hur gångvänlig en stad är. Vissa städer är naturligt fotgängarvänliga, exempelvis till följd av att de har en stor medeltida stadsbebyggelse som inte lämpar sig för väl biltrafik eller för att de

historiskt inte har påverkats lika mycket av bilkulturens stadsideal som i fallet med många städer i Nordamerika och Västeuropa. De kan också ha en klassisk rutnätsstruktur – såsom Barcelona – som är idealisk för att skapa en hög bebyggelsetäthet och ett finmaskigt nät av gator med en hög konnektivitet, och som är optimal oavsett om strategin är att uppnå fotgängarvänlighet genom silning eller genom bilfria områden.

En stad som har satsat på att införa bilfria centrumområden bestående av ett stort sammanhängande nät av gågator, är Köpenhamn. I Köpenhamn har detta tagit formen av en *inkrementell* strategi, genom en stegvis utvidgning av sitt gågatuområde sedan 1960-talet och en parallell utveckling av ett cykelnät som idag gör staden till en av världens bästa cykelstäder (Beatley 2012; Nieuwenhuijsen et al 2019). Motsvarigheten till denna strategi brukar i litteraturen ibland benämnas som en '*big bang*'-strategi, som innebär att ett stort bilfritt område införs i princip över en natt, såsom i Oslo (Nieuwenhuijsen et al 2019). I vissa fall kombineras det bilfria området även med implementeringen av ett större geografiskt område med trafikrestriktioner. Exempelvis har såväl Gent som Groningen infört trafikcirkulationsplaner i syfte att eliminera genomfartstrafik i städernas centrum (Stad Gent; Pucher & Buehler 2008). I fallet med Groningen – som likt Köpenhamn är en cykelstad och har använt sig av en stegvis process i riktning mot hållbara transportsystem sedan slutet på 70-talet – är innerstaden indelad i fyra sektioner, och medan fotgängare och cyklister kan förflytta sig fritt mellan dem kan de inte korsas med bil. Det innebär att bilarna måste ut på ringvägen runt centrum för att ta sig mellan två centrala målpunkter, och på så sätt blir bilresan en omväg, mer tidskrävande, och mindre bekväm än för de andra transportslagen (Pucher & Buehler 2008; Tsubohara 2007; The Guardian 2015).

Det finns även städer som har använt sig av tillfälliga projekt, såsom bilfria dagar och sommargåtor, som skapar mer utrymme för gång och stadsliv under den tiden på året när gaturummen är som mest befolkade. En stad från en svensk kontext som har använt sig mycket av detta är Stockholm, som utöver sina befintliga permanenta gågator planerar för 9 sommargåtor, 13 sommartorg och 4 pop up-parker under sommaren 2021 (Stockholms stad 2021). Staden har även flera strategiska dokument som berör gång, såsom: en framkomlighetsstrategi med en tydlig prioritering av de hållbara transportslagen; en strategi för utvecklingen av stadens offentliga rum, och; en gångplan med mål fram till 2020 som innehåller en nulägesbeskrivning och en handlingsplan med planerade åtgärder (Stockholms stad 2020). I syfte att öka kunskapen om gående utför staden även manuella räkningar av gångpassager sedan 2015 från mer än 200 platser, och har även driftsatt 7 fasta mätstationer som automatiskt räknar gångflöden (Stockholms Stad u.å.).

Vidare finns otaliga exempel på utformningslösningar som gynnar gående. Exempelvis är hastighetssänkande åtgärder – '*traffic calming*' – ett möjligt planeringsverktyg, som syftar till att sänka hastigheten på trafiken, öka trafiksäkerheten och potentiellt även minska trafikflöden genom fysiska (t.ex. avsmalningar av körfält, fartgupp, upphöjda övergångsställen, refuger) eller visuella (t.ex. fler synintryck, förändrad ytbeläggning) åtgärder (Wright 2005). Ett annat verktyg är olika former av '*shared space*'-lösningar, som

i sin renaste form är en gata, ett torg eller ett område där gående och fordon samverkan på en gemensam ostrukturerad yta utan någon hastighetsanvisning, men som i många fall tar formen av gångfarts- eller cykelfartsgator (ibid). Båda dessa lösningar bidrar till att skapa ett mer mänskligt tempo i stadsmiljöerna. Flera myndigheter och organisationer har också publicerat utformningsguider och direktiv, såsom NACTO's Urban Street Design Guide (för svenska motsvarigheter, se avsnitt 4.5) som i detalj illustrerar hur befintliga gaturum kan omdanas i syfte att främja stadsliv och resor med hållbara transportmedel. Utöver en omfördelning av *yta*, kan man även arbeta med att göra omfördelningar i *tid* mellan transportslagen, såsom att förlänga gröntiden för fotgängare vid trafikljus eller införa diagonala övergångsställen i syfte att förbättra framkomligheten för gående.

En gångvänlig stad uppstår emellertid sällan från några få isolerade projekt, utan som ett resultat av många parallella åtgärder och ofta inom ramen för större satsningar som kanske inte alltid har gångvänlighet som sitt främsta mål. Att skapa fotgängarvänliga stadsmiljöer tar därför tid och kräver såväl löpande förbättringsåtgärder på mikronivå som projekt på en mer övergripande nivå, exempelvis genom att arbeta med att förbättra kopplingar mellan olika målpunkter och skapa starka stadsdelstråk (Nilsson 2014; Trafikverket 2013). Som ett exempel har Oslo sedan 2016 genomfört flera genomgripande satsningar på centrumförnyelse och en minskad framkomlighet för personbilstrafiken inom ramen för sin '*Bilfritt byliv*'-satsning. Åtgärder har bland annat kretsat kring en borttagning av all gatuparkering för personbilar innanför Ring 1, förändrade körmönster för biltrafiken, samt tillfälliga och stadslivsfrämjande åtgärder som i ett senare skede har permanentats genom fler gågator och ytor för vistelse, aktiviteter och grönska (Oslo kommune 2019; Oslo kommune u.å). Slutligen formulerar Ståhle (2016) i slutet av sin bok *Alla behöver närhet* en hjälplista med förslag på åtgärder som kan "*reparera våra städer och maximera närheten*" (s. 152), varav flera även berör fotgängarfrågan. Det ger även en god bild av vad en fotgängarvänlig stadsplanering som vågar ta ett större grepp kring frågan skulle kunna innehålla:

- (1) Omvandla stadsmotorvägar till stadsgator; (2) Gör varannan stadsgata till gå[ng]fartsgata; (3) Maximera trottoarerna; (4) Bygg ett tryggt cykelnät; (5) Sänk hastigheterna; (6) Inför bilfria helg- och sommargator; (7) Fritt för parklets och foodtruckar; (8) Ta bort parkering på gata och inför maxnorm; (9) Bygg ut all sorts kollektivtrafik; (10) Utveckla autonom delad mobilitet; (11) Bygg ut system för trängselavgifter; (12) Förtäta för mångfald; (13) Maximera lokaler i gatuplan; (14) Bygg nya torg och parker, och; (15) Gör stadskärnor barnvänliga.

Ståhle (2016), s. 152–160

4 Fallet Göteborg



4.1. Bakgrundsfakta

Göteborg är med sina 580 000 invånare Sveriges näst största stad. Den ursprungliga staden byggdes upp av holländare med befästningsverk, kanaler och en vallgrav som omgärdade bebyggelsen, och som idag utgör Göteborgs stadskärna (Göteborg & Co u.å.). Staden har en historia som en framgångsrik industri- och hamnstad, som dock drabbades hårt av varvskrisen under andra halvan av 1900-talet. Istället växte miljöteknik och IT starkt, och Volvo och SKF utgör än idag några av stadens viktigaste inkomstkällor. Sjöfarten har fortsatt att prägla stadens näringsliv, och hamnen är idag Skandinavians största. Nästan 30 procent av svensk utrikeshandel passerar hamnen, och medför även att godstrafiken är central för staden (ibid; Göteborgs Stad u.å. a–b).

Göteborgs geografiska omgivning kännetecknas av stora bergåsar som bildar sex dalgångar med lerslätter, vilket ger staden en kuperad geografi. Stadens fysiska förutsättningar präglas också av Göta Älv, som delar av staden i en fastlandsdel söder om älven och ön Hisingen i norr. I dalgångarna har järnvägen och vägnätet vuxit fram, och flera stora trafikleder – E6, E20, och E45 – möts mitt inne i staden. Den höga trafikintensiteten i kombination med stadens topografi samspelar för att skapa en dålig luftkvalitet i Göteborg (Göteborgs Stad u.å. e; Ramboll 2020). Likt många andra svenska städer lider staden således av ett trafikplaneringsarv, då både de statliga lederna, flera bostadsområden och stora delar av stadsstrukturen tog form under 60- och 70-talen när bilkulturen och funktionalismen dominerade stadsbyggandet. Rivningsvågen på 70-talet innebar även att många kulturhistoriska byggnader i staden jämnades med marken, däribland två tredjedelar av stadsdelen Haga (Nylander 2018; Göteborgs Stad 2013).

Göteborg Stad har sedan 2018 ett borgerligt styre efter att ha styrts av Socialdemokraterna i 24 års tid. De styrande partierna består av Allianspartierna, som tillsammans har 24 av kommunfullmäktiges 81 mandat. Ansvaret för stadsplaneringen är uppdelat på fyra nämner med tillhörande förvaltningar – Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden, Trafiknämnden, och Park- och naturnämnden – men enligt ett nytt politiskt beslut ska organisationsstrukturen ersättas med fyra nämnder vid årskiftet 2022/23: en nämnd med ansvar för fysisk planering; en nämnd med ansvar för exploatering; en nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark, och; en nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till byggnader. Kommunen hade tidigare även stadsdelsnämnder som upplöstes vid årsskiftet 2020/21 (Ekström 2021; Göteborgs Stad u.å. d–e).

Det är framförallt förvaltningarna Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret och Park- och naturförvaltningen som är involverade i planeringen för fotgängare. Under de senaste åren har Göteborgs Stads planarbete präglats av den s.k. *GEM-modellen*, som står för en gemensam projektmodell och innebär att planprocessen drivs av Trafikkontoret, Fastighetskontoret och Stadsbyggnadskontoret tillsammans. I och med införandet av GEM-modellen har dock Trafikkontoret fått ett särskilt ansvar för fotgängarplaneringen, även om Stadsbyggnadskontoret fortfarande har huvudansvaret för detaljplaneprocessen och för att sammanväga olika intressen (Teknisk handbok 2017:2).

4.2. Stadsutvecklingsstrategi

Göteborg växer kraftigt och förbereder sig för att kunna göra plats för 700 000 invånare år 2035, vilket är nästan 120 000 fler än idag. Stadens vision är att bli en nära, grön och sammanhållen stad, och med bakgrund i den förväntade befolkningstillväxten ska staden växa genom att förtätas och byggas ut i kollektivtrafiknära lägen. Utvecklingen ska koncentreras till vissa strategiska tyngdpunkter och en funktionsblandad bebyggelse ska eftersträvas för att minska resbehovet (Göteborgs Stad 2009). På de nedlagda industri- och varvsområdena längs med norra och södra älvstranden byggs nu flera nya stadsdelar upp som ska knyta ihop Hisingssidan med fastlandet och har potential att utvidga stadskärnan norrut över älven. Denna ambition speglas i det stora pågående stadsutvecklingsprojektet Älvstaden, där 25 000 nya lägenheter och 50 000 nya arbetsplatser ska byggas, och som omfattar områdena Backaplan, Centralenområdet, Frihamnen, Gullbergsvass, Lindholmen, Ringön och Södra Älvstranden (ibid; Göteborgs Stad 2021).

Stadsutvecklingen sker i kombination med flera stora infrastruktursatsningar inom ramen för det s.k. Västsvenska paketet. För att finansiera satsningarna och samtidigt reducera köbildning och trafikstockningar, infördes ett trängselskattesystem i staden år 2013. Det största projektet inom paketet utgörs av Västlänken, som är en ca 6 km lång dubbelspårig pendeltågstunnel som ska gå under centrala Göteborg. Tunneln är mitt under pågående byggnation och beräknas stå klar år 2026, med stationer vid Centralstationen, Korsvägen och Haga. Andra projekt är bland annat Marieholmstunneln som öppnades för genomfart under hösten 2020, samt Hisingsbron som ska ersätta Götaälvbron. Syftet med satsningarna är att kunna möta det växande regionala transportbehovet och öka kollektivtrafikens attraktivitet (Västsvenska paketet u.å.). Satsningar på kollektivtrafiken har även skett inom Göteborgsregionens numera avslutade samverkansprojekt K2020, och Västra Götalandsregionens Målbild Koll 2035. Det senare projektet är inriktat på att utveckla kollektivtrafikens stomnät i det sammanhängande tätortsområdet i Göteborg, Mölndal och Partille – genom satsningar på spårvagnstrafiken, och en utveckling av ett citybussnät och metrobusslinjer (GR 2017; VGR 2017).

4.3. Tidigare och pågående satsningar på fotgängare

Göteborgs permanenta gågator utgörs av de korsande handelsgatorna Kungsgatan och Korsgatan, som infördes 2008. På gågatorna får fotgängare, cyklar och bilar med rörelsehindrade framföras i gångfart, med undantag mellan kl. 00 och 11 nästföljande dag för varuleveranser och körning till privat egendom. Det finns även flera gator i stadskärnan som regleras som gångfartsområden som är öppna för genomfart med bil i gångfart och med väjningsplikt för fotgängare (TØI 2016). Under de senaste åren har Göteborgs Stad även utfört experiment med sommargångator i centrala staden. Bland annat testades Tredje långgatan ut som sommargångata under åren 2015–2016, för att sedan permanentas som sommargångata från och med 2017 (Göteborgs Stad 2019). Försök har även gjorts på senare år med s.k. 'parklets', som innebär att några parkeringsplatser längs med gatorna

ersätts av tillfälliga miniparker. Detta har bland annat prövats på Östra hamngatan, Teatergatan och Södra Larmgatan (Göteborgs Stad 2017).

Utöver detta har Trafiknämnden gett Trafikkontoret i uppdrag att göra en genomförandestudie (GFS) för att utreda möjligheten att göra Tredje långgatan till en permanent gånggata året om (Göteborgs Stad 2019). Vidare har Kommunfullmäktige – efter en motion om fler sommargångator av Emmali Jansson (MP) och Karin Pleijel (MP) – gett Trafiknämnden i uppdrag att under år 2021 utreda möjligheten att utöka antalet sommargångator, samt även testa sommargångator utanför innerstaden. Den slutliga formuleringen blev: *”Trafiknämnden får i uppdrag att, inom given budgetram, verka för utveckling mot fler sommargångator i samråd och samverkan med näringsliv och boende i berörda områden”* (Göteborgs Stad 2020 a, s. 9). Uppdraget tillfaller i praktiken Trafikkontoret. F! och MP har tidigare även väckt motioner för att införa bilfria dagar (MP 2009) och bilfria söndagar (F! 2019) i Göteborg. Motionen 2009 avslogs i stora delar (Göteborgs Stad 2012), och den senare motionen från 2019 har bordlagts flera gånger – nu senast till sammanträdet i kommunfullmäktige den 25 mars 2021 (Göteborgs Stad 2020 b).

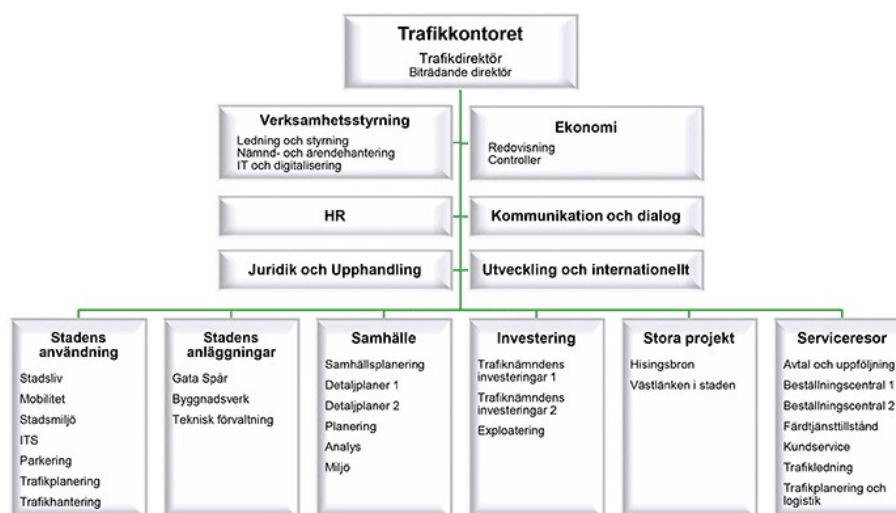
Enligt Göteborgs Stads hemsida arbetar kommunen kontinuerligt med att utveckla stadens ytor för gående, både i de nya stadsutvecklingsprojekten och genom mindre förändringar, såsom att bygga om gångbanor, placera ut bänkar och genomföra tillgänglighetshöjande åtgärder. Utöver detta framgår det ur Trafikkontorets årsrapporter att många åtgärder under de senaste åren har handlat om förbättringsåtgärder vid skolor, trafiksäkerhetsåtgärder, och olika beläggnings- och belysningsåtgärder. Enligt hemsidan handlar en stor del av stadens arbete för fotgängare om löpande drift och underhåll av gångbanor och trottoarer (Göteborgs Stad u.å. f). Under 2018 och 2019 genomförde staden även en pilotsatsning för att mäta gångflöden genom WIFI-teknik i syfte att öka förståelsen för hur fotgängarna rör sig i staden. Det utgör den mest omfattande mätningen av fotgängare som har gjorts hittills i Göteborg, men utöver den satsningen ägnar sig staden inte åt någon kontinuerlig mätning av gångflöden (ibid). Trafikkontoret har även arbetat fram planeringsstödet *Gångvänligt Göteborg* i samverkan med andra förvaltningar som publicerades år 2019 – se mer under avsnitt 6.1.4.

4.4. Trafikkontoret

Trafikkontoret styrs politiskt av Trafiknämnden, som består av nio ledamöter och sex ersättare. Trafikkontoret och nämnden har ett helhetsansvar för hållbar mobilitet i staden, med uppdraget att *”tillgodose medborgarnas och näringslivets transportbehov, förbättra trafiksäkerheten och minska trafikens miljöstörningar till en acceptabel nivå för både människor och natur”* (Göteborgs stad u.å. g). I ansvaret ingår att bygga ut och underhålla stadens spårväg, vägar och gator. Kontoret och nämnden fungerar som en beställarorganisation som upphandlar all verksamhet av konkurrerande entreprenörer och konsulter (ibid). Trafikkontoret har ca 450 anställda utspridda på 12 avdelningar – se figur 1 nedan.

Trafikkontoret deltar aktivt i framtagandet av detaljplaner, inte bara genom att ta fram underlag för allmän platsmark utan även för att bevaka trafikfrågor på kvartersmark. I många fall tar kontoret fram ett trafik- och utformningsförslag (Teknisk handbok 2017:2), men de kan också hjälpa till med att ta fram olika typer av utredningar i detaljplaneprocessen, såsom en bullerutredning eller parkeringsutredning. Vidare kan de bistå Stadsbyggnadskontoret i arbetet med att ta fram sociala konsekvensanalyser och barnkonsekvensanalyser (Teknisk handbok 2020:2 a). I detaljplanearbetet ansvarar Trafikkontorets handläggare för att samordna intressen och synpunkter från övriga intressenter och ansvariga inom trafikområdet (Teknisk handbok 2017:2).

Utöver att medverka i framtagandet av detaljplaner fungerar Trafikkontoret också som en remissinstans som granskar planhandlingar och lämnar in yttranden till byggnadsnämnden och trafikinämnden (Teknisk handbok 2017:2). Därtill genomför Trafikkontoret även åtgärder i befintlig miljö inom ramen för investeringsplaneringen, som inte kräver ett upprättande av en detaljplan då de sker inom ett trafikområde. För merparten av investeringsprojekten tar de även fram genomförandestudier (GFS) som utgör beslutsunderlag för vidare hantering av ärendet (Teknisk handbok 2020:2 a).



Figur 1 Trafikkontorets organisationsstruktur (Göteborgs Stad u.å. h)

4.5. Planeringsverktyg

Nedan beskrivs några av de nationella riktlinjer och planeringsverktyg som finns tillgängliga för fotgängarplaneringen, samt en beskrivning av Göteborgs Stads kommunala mot-svarighet till VGU – teknisk handbok.

4.5.1. Nationella planeringsverktyg

Vägars och gators utformning (VGU) från Trafikverket innehåller krav och råd för hur vägar och gator kan utformas och beskriver detaljerat den tekniska utformningen av olika

trafikelement och trafikmiljöer. Det innehåller grundvärden för gångtrafik, såsom utrymmesbehov, sidomått, lutningar och hastigheter, men för kommuner är kraven inte tvingande (Trafikverket 2021 a–b).

GCM-handboken från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) utvecklar de delar av VGU som gång-, cykel- och mopedtrafik (Wallberg et al 2010).

Trafik för en attraktiv stad (TRAST) från Boverket, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Regioner (2015) erbjuder ett stöd vid utformningen av trafiksystemet så att det stödjer stadens utveckling och bidrar till en hållbar och attraktiv livsmiljö. Det ger även vägledning vid framtagandet av en trafikstrategi, en trafikplan och tillhörande åtgärdsprogram.

Kommunal VGU-guide från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) innehåller råd för vägars och gators utformning i tätort, och utgår dels från de råd och riktlinjer som har formulerats för utformningen av trafiksystemet i TRAST samt de mått och utformningskrav som anges i VGU. Dokumentet beskriver utformningsprocessen av gaturummen i olika steg, och har som utgångspunkt att bistå kommuner med att ta fram en princip- och detaljutformning av gaturummen (Westelius 2015).

Gångbar stad från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en fördjupning av de delar av TRAST som berör gångplaneringen, och bidrar med praktiska råd för hur ett gångnät kan byggas upp för att skapa bättre förutsättningar för fotgängare. Dokumentet beskriver även hur tätorter kan arbeta med en gångstrategi, en gångplan och uppföljning av dessa, där planeringsupplägget följer huvuddokumentet i TRAST: Medan *gångstrategin* innehåller en nulägesbeskrivning, en inriktning och mätbara och välförankrade mål för gångplaneringen, innehåller *gångplanen* en detaljerad beskrivning av stadens gångnät, en lista med tidsatta åtgärder och prioriterade arbetsområden, samt underlag för prioriteringar och avvägningar mellan olika trafikslag (Nilsson 2014).

4.5.2. Teknisk handbok

Teknisk handbok (TH) från Trafikkontoret och Park- och naturförvaltningen i Göteborgs Stad, innehåller tekniska anvisningar och riktar sig till alla aktörer som arbetar med planering, projektering, byggnation och drift och underhåll av allmän platsmark. Handbokens standarder och anvisningar ska följas, men avsteg får göras med ett särskilt godkännande för att ge utrymme för situationsanpassning. TH utgår i stora utsträckning från kraven och råden i VGU, men då ingetdera är tvingande är det upp till konsulten eller entreprenören att förhålla sig till både TH och VGU (Teknisk handbok 2020:2 b).

Kapitel 2, *Förutsättningar*, beskriver vikten av att fotgängare ges goda fysiska förutsättningar för att gångresorna ska kunna öka i Göteborg, och att stadens gångmiljöer ska vara attraktiva, funktionella, trafiksäkra och trygga och främja såväl rörelse som vistelse till fots. Vidare ska fotgängarnas behov och ytanspråk beaktas tidigt i planeringen, och planeringen och utformningen av gångmiljöerna ska ta hänsyn till barn, äldre och personer

med funktionsnedsättning. Planeringen ska också beakta den specifika platsens förutsättningar genom att exempelvis göra plats för breda gångytor med separata ytor för förflyttning och vistelse på gator med höga förväntade fotgängarflöden och många målpunkter i bottenvåningarna (Teknisk handbok 2020:2 c).

Under kapitel 3, *Utformning*, står det att gångbanorna ska vara sammanhängande och att det ska vara möjligt att gå till alla viktiga målpunkter. Vidare ska gångytor ha god belysning, en längd- och tvärslutning som inte överskrider normer och rekommendationer, och kanter ska undvikas eller minimeras. För att öka orienterbarheten för personer med funktionsnedsättning ska torgytor utformas med bra kontraster, tydliga materialval samt en tydlig möblering som kan ge ledning. Om de naturliga ledstråken i gatumiljön är otillräckliga ska de kompletteras med anlagda ledstråk (Teknisk handbok 2020:2 d).

Vidare ska transportytan (dvs. gångbanan) och övriga utrymmen och ytor för gående – såsom vistelseytor, uteserveringar, utrustning, möbleringszoner och avskiljningsremсор – ytdimensioneras var för sig. En rad utrymmeskriterier formuleras, men med tillägget att det kan vara svårt att uppnå alla kriterier i trånga befintliga miljöer. Gångytan: *ska* ha utrymme för själva gångbanan, regelbundna sittplatser och utrymme för hinderfri bredd till utrustning och fasta hinder; *behöver oftast* ha utrymme för utrustning såsom vägmärken, belysningsstolpar, elskåp och träd, och utrymme för avskiljningsremсор till andra transportslag, och; *kan* innehålla utrymme för vistelse, större möblering och gatuaktiviteter där det är lämpligt. Vid eventuella motstående anspråk eller intressekonflikter ska även en särskild sammanvägning och bedömning göras (ibid). Slutligen formuleras breddkrav för transportytan för gående enligt tabellen nedan.

Standard	Bredd gångbana			Bredd gångväg
	Litet flöde	Medelstort flöde	Stort flöde	
Normal	≥ 2 m	2,5–3,5 m	≤ 4 m	2,5 m
Låg	≥ 1,8 m	2,0–2,4 m	2,5–3,9 m	

Tabell 1 Breddkrav för gångbana och gångväg i Teknisk handbok (2020:2)

5 Teoretisk ramverk



I föreliggande fallstudie antar jag ett institutionellt perspektiv på den kommunala planeringen. Enligt Curtis & Low (2012) är transportsystem *"inte enbart tekniska maskiner som automatiskt dyker upp i städer som en respons på olika mobilitetsproblem. De är också politiska artefakter [som] måste byggas, och beslut måste konstant fattas för att bygga dem"* (s. 18; min översättning). I enlighet med detta menar jag att den kommunala planeringen inte är en teknisk och objektiv verksamhet som automatiskt verkställer och implementerar enhälliga politiska beslut – den utövas och beslutas av människor, som alla har olika kompetenser, värderingar och intressen. Denna insikt genomsyrar även de teorier som används i uppsats. Jag använder även Curtis & Lows (2012) beskrivning av institutioner, som *"de organisationer som inrättats för att utforma lösningar och implementera beslut [och] de normer, värderingar, övertygelser, antaganden och till och med det språk som genomsyrar beslutsfattandeprocessen"* (min översättning, s. 6). Denna definition innehåller således både formella och informella element (se Rietveld & Stough 2004), där det förra åsyftar organisationen Göteborgs Stad, och det senare den diskursiva och narrativa kontexten av organisationens beslutsfattande- och planeringsprocesser.

Min studie om hur Göteborgs Stad planerar för och prioriterar fotgängare kan på en principiell nivå förstås som ett *fall av* omställningen till hållbara transportsystem. Som indikerades i avsnitt 3.1 har detta ämne utforskats av ett stort antal forskare utifrån olika infallsvinklar. I uppsatsen ligger fokus på att utforska de barriärer som hindrar denna omställning, och som i denna studie operationaliseras genom att undersöka de policybarriärer som uppstår inom ett relaterat policyområde – fotgängarplaneringen. Förekomsten av sådana barriärer skulle möjligen kunna hindra implementeringen av stadens strategiska dokument på området gång och hållbar mobilitet, och försvåra möjligheten att prioritera fotgängare vid såväl planeringen som utformningen av stadens gaturum. För att även kunna ställa fotgängarplaneringen i relation till den traditionella transportplaneringen – i synnerhet planeringen för privatbilen – används även konceptet instrumentell rationalitet som en kompletterande teori.

5.1. Policybarriärer

En forskningsinriktning har utforskat hållbarhetsomställningen som ett policy- eller implementeringsproblem. Studierna tar utgångspunkt i olika policybarriärer inom beslutsfattande enheter på nationell, regional eller lokal nivå, och försöker genom att identifiera sådana barriärer förklara varför en hållbarhetspolicy "misslyckas" eller inte materialiseras som avsett (se t.ex. Howes et al 2017; Hull 2008; Hysing 2009; Isaksson et al 2017; May & Crass 2007). Det finns även studier som har fokuserat på framgångsfaktorer, där frånvaron av dem i många fall kan förstås som en barriär – bland annat inom studier på implementeringen av bilfria områden (Nieuwenhuijsen et al 2019; Wright 2005). I denna fallstudie används policylitteraturen främst för att utveckla en grov kategorisering av barriärer för att strukturera upp resultatet från intervjuerna, snarare än som en teori i traditionell mening. Ett antal forskare – bland annat Banister 2005, Vigar 2000 och Åkerman

et al 2011 – har utvecklat sådana typologier av barriärer som skulle kunna påverka implementeringen av en policy, där barriärerna i många fall är snarlika varandra men med viss variation i de kategoriska indelningarna. Jag använder innehållet från dessa tre studier, men gör en lite annorlunda kategorisering enligt nedan. I uppsatsen utökas användningen av typologin för att studera ett helt policyområde snarare än implementeringen av en specifik policy. Jag fyller även på med studier i texten som har identifierat problem och brister som kan relateras till någon av barriärerna.

Resursmässiga barriärer täcker in Åkerman et al (2011) kunskapsrelaterade, finansiella och teknologiska barriärer. *Finansiella barriärer* handlar om att finansieringen av policyn saknas eller är otillräcklig. Det kan antingen bero på att kommunen har otillräckligt med resurser eller att den inte allokerar tillräckligt med resurser internt för policyn. *Kunskapsrelaterade barriärer* innebär att det finns otillräckligt med information eller kunskap för att kunna implementera policyn eller utvärdera effekterna av den. Det kan exempelvis handla om att datainsamlingen är otillräcklig. Detta kan i sin tur relateras till *teknologiska barriärer*, som handlar om att den teknologi som behövs för att uppnå eller mäta önskvärda resultat inte finns tillgänglig. Utöver detta läggs personella resurser till som en möjlig barriär, som handlar om att det finns en brist på personal eller tidsbrist hos personalen att implementera policyn (Åkerman et al 2011; Banister 2005; Nieuwenhuijsen et al 2019; Gaffron 2003; Granås Bardal et al 2020).

Politiska barriärer handlar exempelvis om en avsaknad av ett politiskt stöd och ledarskap. En bred och stabil politisk koalition över partigränser är särskilt viktigt för implementeringen av radikala åtgärder som utmanar status quo. Politiska barriärer kan också handla om att de politiska målsättningarna för stadsutvecklingen innehåller motsättningar eller att politiken lägger sig i och avbryter implementeringsfasen (Gaffron 2003; Granås Bardal et al 2020; Nieuwenhuijsen et al 2019; Wright 2005; Åkerman et al 2011; Vigar 2000).

Organisatoriska & legala barriärer: Organisatoriska barriärer handlar om att den organisatoriska strukturen inte främjar formuleringen eller implementeringen av policyn. Det kan handla om en otydlig ansvarsfördelning, konflikter och samordningsproblem mellan avdelningar och förvaltningar, stuprörstänkande eller andra brister i arbetssätt som gör att policyn inte implementeras som avsett. De kan också uppstå om organisationskulturen stödjer status quo – i det här fallet en fortsatt bilinriktad planering – och hindrar nytänkande. Det handlar om att individer och särskilda yrkesroller bär med sig ett 'bagage' av intressen, värderingar och kompetenser, som är kopplat till traditionella sätt att tänka och lösa specifika problem, och som i sin tur återspeglas i formaliserade arbetssätt. Vidare uppstår legala barriärer när policyn saknar eller har svagt stöd i existerande lagar och regler, eller att lagstiftningen på annat sätt försvårar en effektiv implementering av policyn (Åkerman et al 2011; Granås Bardal 2020, Vigar 2000).

Kulturella barriärer handlar om allmänna uppfattningar, antaganden, eller en brist på intresse hos aktörer, som bidrar till att policyn inte prioriteras. De kan även uppstå när en

policy står i konflikt med värderingar och normer i samhället, och tar vanligtvis formen av en brist på acceptans från samhällsaktörer. Forskningen på bilfria områden visar exempelvis att motorlobbyn och näringsidkare initialt ofta kraftigt motsätter sig bilbegränsade åtgärder, där det i näringsidkarnas fall handlar om en oro att förlora kunder (Nieuwenhuijsen et al 2019; Topp & Pharoah 1994; Wright 2005; Melia 2016). Avsaknaden av en policyentreprenör, dvs. en engagerad individ som driver frågan, kan också medföra att nödvändiga förändringar inte vidtas och att policyn inte implementeras (Banister 2005; Åkerman et al 2011; Vigar 2000; Gaffron 2003).

Barriärerna är inte ömsesidigt uteslutande utan viss överlappning mellan dem förekommer. Det ska även noteras att organisatoriska och kulturella barriärer kan vara särskilt svåra att särskilja: en organisatorisk indelning eller ett arbetssätt kan skapa en organisationskultur och främja särskilda beteenden hos planerarna, och vice versa. I denna studie hamnar emellertid mycket av organisationskulturen under *Organisatoriska & legala barriärer*, medan mer allmänna uppfattningar och värderingar hos politiker, tjänstemän och allmänhet, behandlas under *Kulturella barriärer*. Det är en inte helt tydlig linjedragning, men att skilja dem åt var att föredra för att uppnå en bättre uppsatsstruktur.

5.2. Instrumentell rationalitet

Flera forskare (Lindelöw et al 2016; Patton 2007; Stangl 2008, mfl) har studerat hur rådande planeringsverktyg och utformningsideal inom transportplaneringen marginaliserar fotgängarplaneringen. De använder sig av begreppet 'instrumentell rationalitet' (Lindelöw et al 2016; Stangl 2008) eller 'rationalitet' (Patton 2007) för att beskriva de rationella modelleringar av trafikflöden som har dominerat den traditionella transportplaneringen och som än idag präglar planeringspraktiken. Det har sin bakgrund i systemteori och naturvetenskapen, och kännetecknas av kvantitativa och regelbaserade metoder som är tillämpbara oavsett kontext, och där idealet är ohämmad mobilitet (Lundin 2008). Den mest framträdande tekniken för att operationalisera trafikflöden är Level of Service (LOS), som mäter flödeskapaciteten hos vägar och korsningar. Metoderna utvecklades i massbilismens spår som ett sätt att lösa specifika trafikrelaterade problem genom att optimera metoder ('means') för att nå identifierade mål ('ends'), och bidrog framgångsrikt till att främja en ökad bilanvändning (Lindelöw et al 2016; Stangl 2008). Fokus för den instrumentella rationaliteten ligger således på genomförandet – 'hur':et – snarare än att få en full förståelse för ett fenomen – 'varför' (Lindelöw et al 2016; Banister 2008, Schiller et al 2010).

Trots att många städer idag uttryckligen strävar efter en hållbar utveckling och utvecklingen av multimodala transportsystem med betoning på gång, cykel och kollektivtrafik i sina strategier och planer, är de metoder som ursprungligen utvecklades för att tillgodose biltrafikens framkomlighet fortfarande tydligt närvarande i planeringen (Lindelöw et al 2016; Patton 2007). Enligt Patton (2007) understöds den flödesbaserade rationaliteten

såväl av en sofistikerad forskningstradition som en etablerad planeringspraxis. Mycket av den instrumentella rationalitetens framgång kan förklaras i dess kvantitativa förhållningssätt till transportplaneringen, och Manderscheid (2016) menar att kvantifiering är en central strategi för att få mer uppmärksamhet i policyprocessen. Fotgängare förblir dock relativt okvantifierade i transportplaneringen i jämförelse med andra transportslag, med undantag för studier på trafiksäkerhet och 'walkability'. Även 'walkability'-forskningen innehåller dock ofta okvantifierbara aspekter som står i stark kontrast till den instrumentella rationalitetens betoning på mätbarhet, vilket exempelvis Stangl (2008) noterar i Southworths (2005) definition av ett gångvänligt nät – *se avsnitt 3.2.2*.

Svårigheten att kvantifiera fotgängare illustrerades även i Lindelöws et als (2016) studie av fotgängarplaneringen i tre svenska städer, som även kom till slutsatsen att gång exkluderas från vissa delar av transportplaneringen och många av den instrumentella rationalitetens metoder. Exempelvis relaterades gång i de kommunala strategierna till subjektiva värden såsom attraktivitet, intressanta miljöer, och myllrande stadsliv, som är svåra att operationalisera i jämförelse med mer stabila koncept såsom flöde, LOS, och färdmedelsfördelning. Målen för fotgängare kopplades inte heller till ett tydligt tillvägagångssätt för att uppnå målen, och en ökad gångtrafik sågs inte som ett mål i sig självt, utan som ett medel för att nå andra mål, såsom en levande och attraktiv stadskärna. I de studerade kommunala strategierna beskrevs gång också i mindre utsträckning som en del i att stimulera ett färdmedelsskifte bort från privatbilen, jämfört med cykel och kollektivtrafik. Utöver detta identifierade författarna en uppfattning hos planerarna om att fotgängare kan ta sig fram överallt, vilket relaterades till ett antagande i transportplaneringen om att människor kommer gå oavsett, och att gång är en handling av tvång – när det inte finns några andra alternativ – snarare än ett rationellt val.

När det gäller kvantifieringsdiskussionen finns dock en ambition i såväl forskningen som inom planeringsprofessionen att räkna på och mäta fotgängare. Exempelvis har olika former av levels of service (LOS) skapats för fotgängare, men av flera anledningar har det påvisats svårt att inkludera fotgängare i rationella flödesmodeller: dels har fotgängare en större rörelsefrihet som gör att köer och trängsel inte uppstår på samma sätt; dels har andra faktorer än trängsel påvisats vara mer viktiga för fotgängares ruttval; och dels dras fotgängare till platser med andra människor, vilket innebär att de – till skillnad från biler – inte nödvändigtvis föredrar en gångbana med så få fotgängare som möjligt, som snarare kan uppfattas som öde och otrygg (Patton 2007; Southworth 2005; Stangl 2008). Trots att städernas strategier och visioner idag betonar vikten av hållbar utveckling, menar Patton (2007) att de analytiska tekniker som är nödvändiga för att implementera dessa förändringar fortfarande inte finns tillgängliga.

En fråga som väcks i litteraturen är således huruvida de metoder och principer som utvecklades för motortrafik går att tillämpa på andra transportslag. Exempelvis var en planerare i Lindelöw et als (2016) studie bekymrad över den utbredda användningen av level of service (LOS) då hen menade att det skapar en uppfattning om att staden blir

fotgängarvänlig om den bara har tillräckligt breda gångbanor och trottoarer. I linje med detta menar Patton (2007) att biltrafik och gång följer två olika konkurrerande rationaliteter: medan trafikingenjören fokuserar på *flöden* i syfte att få fordon att förflytta sig så effektivt som möjligt i gaturummet, fokuserar fotgängarplaneraren på betydelsen av intima *platser* i stadsrummet. Dessa värden är relaterade till olika analytiska tekniker och utformningsideal, och påverkar utformningen av korsningar, övergångsställen, gatuhörn och andra förgivettagna materiella former i stadsmiljön. I korsningarna synliggörs exempelvis biltrafikens dominans över gångtrafiken genom att vägar med få undantag är kontinuerliga medan trottoarerna avbryts mellan varje kvarter – snarare än tvärtom. Även korsningarnas gatuhörn hamnar i konflikten mellan trafikflöden och fotgängarvänliga platser: dessa är i praktiken alltid avrundade, och medan en längre hörnradie gynnar biltrafiken genom att skapa mjuka svängar för biltrafiken, innebär en kortare hörnradie en skarpare sväng som tvingar bilarna att sakta in, vilket främjar säkerheten och tillgängligheten för fotgängare.

På detta sätt illustrerar Patton (2007) att en gata inte samtidigt kan optimeras för både motortrafik och gångtrafik. Det innebär att den instrumentella rationalitetens värden, metoder och materiella former inte speglar en objektiv bild av verkligheten utan i själva verket är värdeladdade, och att det ytterst blir ett värdebaserat beslut att avgöra huruvida en gata ska optimeras för fotgängare eller biltrafik. I städer kompliceras situationen ytterligare av närvaron av andra trafikslag såsom cykel och kollektivtrafik som även de har sina egna rationaliteter. Patton menar dock att jämförelsen mellan gång och bilkörning manifesterar dessa konkurrerande rationaliteter allra tydligast genom dualismen *flöde-plats*. Enligt Patton utgör den flödesbaserade rationaliteten en kraftig barriär både för att planera och utforma gaturum till förmån för fotgängare – som baseras på en helt annorlunda rationalitet – *och* för att skapa mer hållbara transportsystem.

6 Fotgängar- prioriteringen



6.1. Hur prioriterar Göteborgs Stad mellan fotgängare och andra transportslag i de kommunala styr- och måldokumenterna?

I detta avsnitt görs en analys av de kommunala styr- och måldokumenterna som berör fotgängare och hållbar mobilitet, i syfte att utröna vilken status som fotgängare tillskrivs i Göteborgs Stad och hur prioriteringsordningen mellan trafikslagen är tänkt att se ut i praktiken. På så sätt ges en inblick i hur fotgängare är tänkta att prioriteras i staden som sedan kan jämföras med planerarnas uppfattning om hur det ser ut i den löpande verksamheten. För detta ändamål görs nedan en dokumentstudie av budgeten och de strategidokument som finns på området. Dokumentstudien har baserats på att hitta formuleringar och citat som beskriver fotgängare eller prioriteringsordningen mellan trafikslagen. Utöver att vid något enstaka tillfälle utveckla eller tolka någon formulering för att bidra med en ökad förståelse vid genomläsning, sparar jag min analys av dokumenten till slutet av kapitlet – se avsnitt 6.1.7 *Sammanfattande analys*.

6.1.1. Budget

I det följande beskrivs den nuvarande budgeten för Göteborgs Stad för år 2021 och fördelningen av investeringsmedel mellan transportslagen i Trafiknämndens investeringsplaner under en 10-årsperiod. På grund av tids- och utrymmesskäl har budgetarna och investeringsplanerna inte studerats i detalj: den kommunala budgeten har enbart studerats för det pågående budgetåret, och i investeringsplanerna har enbart fördelningen av investeringsmedlen i ”potter” studerats, då dessa är tydligt uppdelade på varje transportslag.

Kommunal budget

Göteborgs Stads budget för 2021 har tagits fram av Alliansen. Totalt tilldelas trafiknämnden 1 059 840 kr i kommunbidrag, samt 2 005 000 kr i investeringsmedel för 2021 (s. 154, 156). I sin inriktning för trafiknämnden betonar Kommunfullmäktige att staden ska ha en attraktiv stadsmiljö och att samhällsplaneringen ska gynna klimatsmart resande. På flera ställen i dokumentet betonas även att framkomligheten ska vara god och enkel för alla i staden, och att det finns behov av en förbättrad rörlighet när staden växer (s. 7, 111–4). Budgeten betonar att bilen är avgörande för att få vardagspusslet att gå ihop för många göteborgare, och – återigen – att *”framkomligheten för bilar och transporter i staden är viktigt”* (s. 111). Dessutom nämns tillgången till parkeringsplatser i centrala staden som väsentlig för besöksnäringen och handeln. I budgeten läggs även särskild vikt på satsningar på kollektivtrafiken och cykeltrafiken, som behandlas mer utförligt i texten (s. 112–4).

Trafiknämndens investeringsplaner

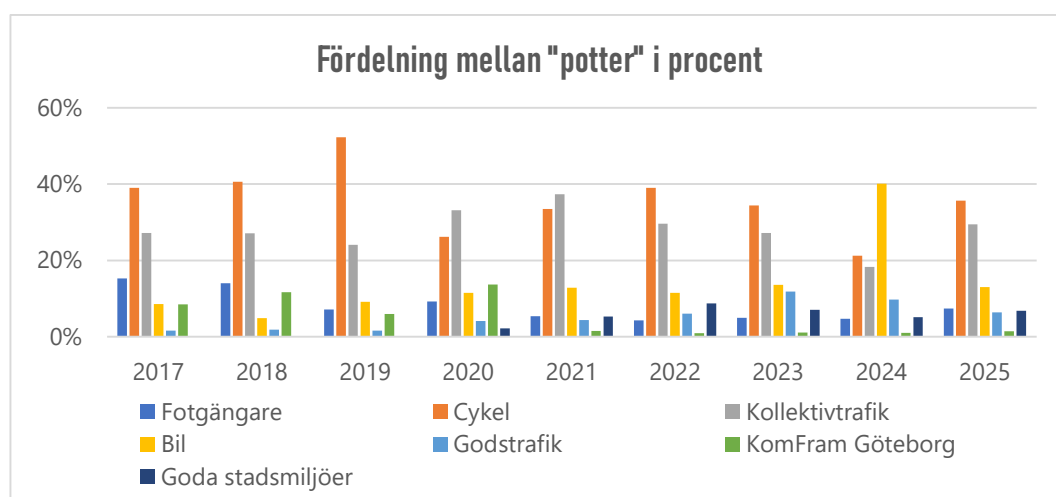
Nedan anges fördelningen i investeringsgruppen ’Hållbar mobilitet och Goda stadsmiljöer’, eller ”potter”, för olika investeringsområden. I pottorna återfinns mindre åtgärder, ofta i befintlig miljö, som utgörs av trafiknämndens egna investeringar.

Hållbar mobilitet & goda stadsmiljöer: "Pottar"									
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fotgängare	36,0	39,1	41,5	39,1	21,6	19,7	19,1	19,7	22,5
Cykel	92,1	113,5	306,2	110,7	135,8	182,1	133,8	89,6	109,1
Kollektivtrafik	64,2	75,8	140,9	140,1	151,5	138,2	105,8	77,3	90,1
Bil	20,1	13,6	53,4	48,4	51,9	53,6	53,0	169,3	39,6
Godstrafik	3,8	5,2	9,0	17,5	17,7	28,0	45,9	40,9	19,4
KomFram Gbg	20,0	32,5	34,8	57,9	6,1	4,2	4,3	4,3	4,3
Goda stadsmiljöer	-	-	-	9,3	21,4	40,7	27,5	21,4	20,7
TOTALT	236,2	279,7	585,8	423	406	466,5	389,4	422,5	305,7

Tabell 2 Baserad på Trafiknämndens budget från 2017-2021.

Rött = Rödgrönt styre. Blått = borgerligt styre.

Sedan år 2020 finns det en separat pott för stadsmiljöer, som även gynnar fotgängare. Det går inte att utläsa någon tydlig politisk skiljelinje ur prioriteringarna mellan transportslagen utifrån detta underlag, utöver att den totala mängden investeringsmedel har ökat sedan 2019. I investeringsplanerna är det lättast att ställa fotgängarpotten mot cykelpotten, då det är de trafikslag som är mest lika varandra och som oftast finansieras kommunalt. Biltrafiken är svårare att jämföra med, dels då vägprojekt troligen även finns medräknade i andra investeringsgrupper då de oftare behöver hanteras i större projekt och troligen medfinansieras i större utsträckning, och dels då Trafikverket ansvarar för de statliga vägarna. Det kan konstateras att cykelpotten tilldelas mycket mer investeringsmedel än vad fotgängarpotten gör. Medan fotgängarpotten varierar mellan 4 (2022) och 15 procentenheter (2019) av investeringsmedlen, varierar cykelpotten mellan 21 (2024) till 52 procentenheter (2019). Då mycket mer resurser allokeras till cykelåtgärder, antyder detta att det finns ett större politiskt intresse av att satsa på cykelfrågan än gångfrågan i Göteborg.



Tabell 3 Baserad på Trafiknämndens budget från 2017-2021.

6.1.2. Översiktsplaner

Gällande översiktsplan

Den gällande översiktsplanen *Översiktsplan för Göteborg (ÖP)* från 2009 tar sin utgångspunkt i hållbar utveckling som en övergripande inriktning för stadsutvecklingen. I

dokumentet står det att *"[k]ollektivtrafik, gående och cyklande ska prioriteras"* i innerstaden (s. 112), och att stadens rum i första hand ska anpassas till gående och cyklister (s. 59). Dessutom ska kollektivtrafik och cykeltrafik prioriteras vid konkurrens om utrymmet (s. 80). Om det enbart är biltrafiken, eller även gående, som prioriteras ner i dessa situationer framgår inte tydligt. Översiktsplanen uttrycker också en ambition om att öka resandet till fots och med cykel, och medger att gång- och cykeltrafiken behöver ges en ökad betydelse i bland annat detaljplaneringen (s. 81). Det står även att *"[e]ngagemang kring den gående människans villkor ska vara styrande vid allt planarbete"* (s. 87).

Samtidigt ska *"[f]ramkomligheten för spårvagn och bussar [...] prioriteras för att på så sätt stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft"* (s. 80). Framkomligheten för godstrafiken ska också vara god, och denna ska i största möjliga utsträckning ledas bort från den centrala staden (ibid). Staden ska också *"[p]lanera för god tillgänglighet med bil på stadens villkor"* (ibid). Biltrafiken ska alltså anpassas till staden på något sätt, men inte på bekostnad av tillgängligheten med bil. Detta skulle kunna tolkas som att det ska ske genom lägre hastigheter i stadsrummen och således en lägre framkomlighet för bil. Följande citat vittnar emellertid om något annat, och synliggör även målkonflikter mellan hållbara transporter å ena sidan och ekonomisk tillväxt och regional utveckling å den andra:

Fler ska kunna gå, cykla och åka kollektivt istället för att välja bilen. Samtidigt ska framkomligheten för alla trafikslag vara god utan att det inkräktar på stadens och regionens utveckling.

Översiktsplan för Göteborg (2009), s. 78

Förslag på ny översiktsplan & fördjupad översiktsplan för Centrala Göteborg

Det nya förslaget på översiktsplan, *Översiktsplan för Göteborg* (ÖP 2018), har som övergripande strategi att planera för en nära, sammanhållen och robust stad. Med utgångspunkt i den förväntade befolkningstillväxten medför denna inriktning att utrymmet för trafiken minskar. Då biltrafiken tar mest yta i anspråk beskriver förslaget på ÖP att biltrafiken ska minska med 25 procent i den centrala staden till förmån för kollektivtrafik, cykel och gående (s. 171). På ett annat ställe står det att minskningen av biltrafiken med 25 procent gäller oavsett befolkningsökning (s. 15), vilket i så fall innebär att den inte bara ska minska i andel av den totala färdmedelsfördelningen, utan också i absoluta tal.

Enligt förslagen på ny ÖP och FÖP ska gaturummen i innerstaden utformas som stadsrum *"där gående, cyklister och kollektivtrafik prioriteras framför biltrafiken"* (ÖP s. 22; FÖP s. 58). Det står även att *"[g]ående och cyklister ska ges förtur på lokalgator"* och att *"hastigheter i stadens lokalnät ska anpassas efter i första hand gående"* (ÖP, s. 18). I innerstaden, som har särskilt höga gångflöden, ska gaturummen i första hand utformas efter de gåendes behov (FÖP s. 70). Enligt FÖP ska det emellertid fortfarande gå att köra bil i innerstaden i framtiden, *"men ambitionen är att andra sätt att förflytta sig ska vara mer attraktiva"* (s. 67). Hur detta ska gå till lämnas osagt, men ÖP uttrycker att förslaget förutsätter en kraftig satsning på kollektivtrafiken för att biltrafiken inte ska öka drastiskt när befolkningen växer (s. 148).

FÖP diskuterar gångstråkens betydelse för stadslivet, och vikten av att fotgängarvänliga miljöer utformas med en mänsklig skala (s. 58). Både förslagen på ÖP och FÖP betonar vikten av att skapa ett sammanhängande, gent och finmaskigt nät för fotgängare (ÖP s. 88, 91; FÖP s. 58), och FÖP föreslår möjligheten att omvandla traditionella bilvägar som utgör barriärer för gång- och cykeltrafiken till stadsmässiga gator som kan integreras i det finmaskiga gatunätet (s. 59). För att motverka Göta Älvs barriäreffekt planeras även fler fasta förbindelser över älven, inklusive en ny gång- och cykelbro (FÖP s. 78-79). I både förslaget för ny ÖP och FÖP står det att gaturummen ska inrymma plats för både rörelse och vistelse (ÖP, s. 86, 88, 91; FÖP s. 70-71). Detta gäller även för gångbanorna, som ska ha generöst tilltagna trottoarer i gaturum där många vistas och många sittplatser (ÖP, s. 86, 88, 91; FÖP s. 58, 70-71). I den befintliga staden noterar FÖP emellertid att det är vanligt att vistelse och rörelse delar på samma ytor, och FÖP trycker därför på att trottoarerna måste få en självklar plats i gestaltningen av de framväxande stadsdelarna (s. 71).

6.1.3. Trafikstrategin

Göteborg stads trafikstrategi, *Trafikstrategi för en nära storstad* från 2014, anger den långsiktiga utvecklingen av trafiksystemet och gaturummen med utgångspunkt i den gällande översiktsplanen. Strategin är det styrdokument som i högst grad berör fotgängare, och beskrivs därför mer utförligt än flera av de andra dokumenten. Under 2018 fick Trafikkontoret även i uppdrag att göra en utvärdering av strategin, som presenteras i slutet av detta avsnitt. En viktig målsättning i strategin är att *"Göteborgarna ska kunna, och vilja, använda gång, cykel och kollektivtrafik som sina vanligaste färdmedel"* (s. 5). Strategin fokuserar på tre områden, Resor, Stadsrum och Godstransporter, som härleds ur översiktsplanens strategiska mål om att Göteborg ska utgöra ett lättillgängligt regioncentrum, Nordens logistikcentrum, samt innehålla attraktiva stadsmiljöer. Det tredje delområdet om Godstransporter innehåller bland annat en delstrategi om att *"[s]äkerställa en god framkomlighet för godstransporter i Göteborg och samtidigt minska de lokala negativa miljökonsekvenserna"* (s. 54). Fotgängare berörs dock främst i det första och andra delområdet, som därav återges mer utförligt nedan. Under varje delområde formuleras även flera effektmål, som ska användas som verktyg för att följa upp strategin (s. 41).

Delområdet Resor

Strategi	
1.	Stärka resmöjligheterna till, från och mellan stadens tyngdpunkter och viktiga målpunkter
2.	Öka tillgången till nära service, handel, mötesplatser och andra vardagliga funktioner
3.	Effektivisera användningen av vägar och gator
Effektmål	
E1	Minst 35 procent av resorna i Göteborg sker till fots och med cykel år 2035
E2	Minst 55 procent av de motoriserade resorna i Göteborg sker med kollektivtrafik år 2035
E3	Restiden mellan två godtyckliga tyngdpunkter eller målpunkter är maximalt 30 minuter för bil och kollektivtrafik

Under delområdet Resor står det att fotgängare och cyklister ska prioriteras i den lokala miljön (s. 32). Närhet genom tillgång till vardagliga funktioner gör att fler målpunkter hamnar inom gångavstånd, och att öka de lokala gångstråkens attraktivitet anses vara avgörande för att få fler att ta sig fram till fots. För att skapa tillgång till målpunkter lite längre bort anses det även viktigt med trygga, gena och välskyltade gångvägar mellan kollektivtrafikhållplatser och lokala målpunkter (s. 33, 37).

Delområdet Stadsrum

Strategi	
1.	Ge gående och cyklister förtur och anpassa hastigheter efter i första hand gående
2.	Omdisponera gaturummet och skapa mer yta där människor vill vistas och röra sig
3.	Skapa ett mer finmaskigt och sammanhängande gatunät utan barriärer
Effektmål	
E4	Senast år 2035 anser minst xx procent av göteborgarna att gång är det mest attraktiva sättet att röra sig i innerstaden och i andra stadsmiljöer *
E5	Senast år 2035 anser minst xx procent av göteborgarna att gaturummen i innerstaden och i andra stadsmiljöer är attraktiva att vistas i *
E6	Antalet dödade, allvarligt och måttligt skadade i Göteborgstrafiken ska minska med 75 procent fram till 2020 jämfört med 2010
* Målnivåerna för E1 och E2 var inte satta när Trafikstrategin antogs har istället specificerats i kunskapsunderlaget Gångvänligt Göteborg, se avsnitt 6.1.4.	

Under både den andra och första och delstrategin (1 och 2) framhålls låga hastigheter dels som en förutsättning för att skapa en attraktiv stadsmiljö och dels som en lösning på hur gaturummet ska räckas till i en förtätad stad med fler människor. Under den första delstrategin går det att läsa att biltrafiken ska anpassas till de gående och att utformningen av stråk och korsningspunkter ska ge fotgängare förtur (s. 45). Genom en mänsklig hastighet ”skapas förutsättningar för trygga, säkra och levande gatumiljöer utan att stänga ute andra trafikslag” (s. 44), och en låg hastighet ska därför ”vara inriktningen för den absoluta majoriteten av alla gator i stadsmiljö” (s. 45). Trafikstrategin nämner även att relationen mellan fotgängare och cyklister ska förbättras när dessa möts (ibid).

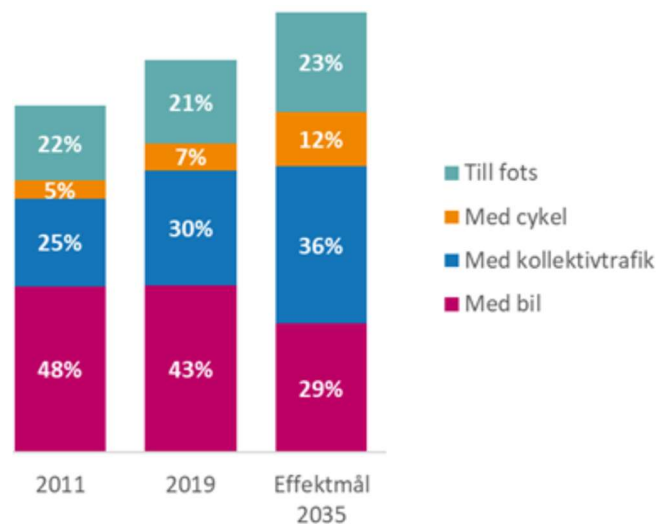
Under den andra delstrategin nämns en omdisponering av gaturummet som nödvändig för att ge mer utrymme för fotgängare och stadsliv när staden förtätas (s. 46). Då fordon med högre hastigheter tar mer utrymme i anspråk, menar strategin att sänkta hastigheter medför att körbanebredden kan minskas samtidigt som tillgängligheten för bilister och distribution finns kvar. På så sätt skapas också plats för bredare trottoarer som ger utrymme för både vistelse och rörelse till fots. I linje med detta förordar trafikstrategin en hastighetsseparering snarare än trafikslagsseparering vid utformningen av stadens gator, där såväl gång- som cykelfartsgator är möjliga lösningar för att spara utrymme och samtidigt göra stadsmiljön bättre anpassad för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning (ibid). Vidare ska parkering ”i första hand ske i parkeringshus eller garage och varudistribution [...] i första hand ske på tider då få människor störs” (s. 44).

Trafikstrategin ser dock bilen som ett fortsatt viktigt färdmedel i regionen *”för att skapa ett lättillgängligt regioncentrum och hålla ihop hela den nära storstaden”* (s. 40). För att biltrafikens fortsatta framkomlighet ska vara oförändrad i takt med att antalet resor ökar betonas vikten av att *”minst hela resandeökningen sker med andra färdmedel som gång, cykel och kollektivtrafik”* (s. 38). Likt förslaget på FÖP klargör strategin att det kommer gå bra att använda bil i innerstaden även i framtiden, *”men av plats-, säkerhets-, och attraktivitetsskäl kommer det att ske på gåendes och cyklisters villkor”* (s. 40). Det ska dock fortfarande vara lätt att både parkera och ta sig fram med bil i staden, vilket uttrycker en motsättning till många av de andra formuleringarna eftersom biltrafiken kommer behöva prioriteras ner för att de övriga trafikslagen ska kunna prioriteras upp. Vidare uttrycker trafikstrategin en tilltro till ny teknik, där *”Göteborg ska [...] bli bäst på att integrera framtidens fordon i den nära storstaden”* (ibid).

Utvärdering av trafikstrategin

År 2018 fick Trafikkontoret i uppdrag av Trafiknämnden att utvärdera om målbilden i trafikstrategin är rimlig, samt att göra en tydlig analys över vilka åtgärder som behöver prioriteras för att nå målen i trafikstrategin. I utvärderingen, skriven av Karlgren (2020), konstateras bland annat att stadens förvaltningar inte har fått ett tydligt uppdrag att aktivt arbeta med åtgärder för att minska biltrafiken. Istället har arbetet i huvudsak inriktats mot att öka resandet med kollektivtrafik, gång och cykel och motverka en ökning av bilresandet – med undantag för införandet av trängselskatten år 2013 – vilket enligt utvärderingen sannolikt är anledningen till att utvecklingen för biltrafiken inte följer den angivna utvecklingen i trafikstrategin (s. 33). Utvärderingen fastslår även att trafikstrategin inte innehåller något uttalat effektmål för bilresorna, utan bara för resor till fots, med cykel och med kollektivtrafik. Istället blir en konsekvens av att effektmålen E1 och E2 för gång, cykel och kollektivtrafik nås, samt att Göteborg har vuxit med 150 000 invånare och 80 000 arbetsplatser, att andelen bilresor kommer att ha minskat med ca 25 procent till år 2035 (s. 6). Målet är således inte direkt att biltrafiken ska minska, utan att den gör det indirekt om de andra målen nås.

Vidare hänvisar utvärderingen till dokumentet *Trafik- och resandeutveckling 2019*, och konstaterar att *antalet* (inte andelen) resor med cykel ökat med ca 45 %, kollektivtrafikresor med 33 % och bilresor med 0,1 % sedan 2011. För att nå målen menar utvärderingen att gångresorna behöver öka med ca 33 procent, cykelresorna med ca 200 procent och kollektivtrafikresorna med 80 procent, medan bilresandet behöver minska med 23 procent förutsatt att befolkningen inte ökar mer än vad som anges i trafikstrategin (s. 11). I tabellen på nästa sida illustreras färdmedelsfördelningen vid basåret 2011, nuläget 2019 och måläret 2035, där staplarnas höjd anger det totala respektive förväntade antalet resor. Medan andelen bilresor har minskat med 5 procentenheter mellan 2011 och 2019, har antalet bilresor i absoluta tal i princip stått stilla (s. 6–11). För att ändra utvecklingen och ha en möjlighet att nå målen menar utvärderingen att kraftfullare åtgärder än vad som hittills har använts krävs, inklusive sådana som direkt syftar till att minska biltrafiken till, från och inom Göteborg (s. 33).



Figur 2 Färdmedelsfördelning vid år 2011, 2019 och 2035 (Karlgrén 2020, s. 7)

6.1.4. Gångvänligt Göteborg

Gångvänligt Göteborg är ett stödjande underlag riktat till kommunens planerare som syftar till att öka kunskapen om fotgängare och skapa en gemensam utgångspunkt för hur staden arbetar med gångvänlighet. Tanken var från början att det skulle ta formen av ett mer omfattande fotgängarprogram som Trafikkontoret fick i uppdrag att ta fram av det tidigare rödgröna styret. Den slutgiltiga produkten blev istället ett kunskapsunderlag som ska ses som ett komplement till stadens styrdokument. Likt trafikstrategin beskrivs detta dokument mer utförligt.

Kunskapsunderlaget har en tydlig koppling till trafikstrategin, men utvecklar de delar som berör fotgängare. Det har som övergripande målsättning att *”stadens offentliga rum ska ge bättre förutsättningar för alla att vara fotgängare i Göteborg”* (s. 12). Dokumentet handlar om varför det är viktigt att staden prioriterar fotgängare och vad som bidrar till en bättre och mer attraktiv stad att gå i, och innehåller en målbild, en kort beskrivning av nuläget samt en presentation av de principer som ska vara vägledande i planeringen. Följande mål formuleras i dokumentet, där flera av dem baseras på målen för färdmedelsfördelningen 2035 och effektmålen i trafikstrategin:

- Andelen gångresor ska öka från nuvarande 20-22 procent av det totala resandet i Göteborg, till **28** procent år 2035
- Andelen barn som går eller cyklar till skolan ska öka från dagens ca 60 procent till **70** procent år 2035
- minst **90** procent av göteborgarna i alla stadsdelar ska vara nöjda med helhetsintrycket av gångupplevelsen i sin närmiljö till år 2035
- **85** procent ska uppleva att gång är ett attraktivt sätt att röra sig på i staden till år 2035 (E4)
- **85** procent av göteborgarna ska uppleva de täta stadsmiljöerna som attraktiva att vistas i till år 2035 (E5)
- Antalet dödade, allvarligt och måttligt skadade i Göteborgstrafiken ska minska med **75** procent fram till 2020 jämfört med 2010 (E6)

Kunskapsunderlaget har även formulerat ett antal principer för hur Göteborgs Stad ska planera och arbeta mot en gångvänligare stad och uppnå de mål som har satts på området. Exempelvis finns på systemnivå finns *principer för lokalisering*. Kunskapsunderlaget rekommenderar här att fasta målpunkter (t.ex. jobb, skola, bostad) ska ligga inom 2 kilometers gångavstånd och flexibla målpunkter (t.ex. hållplatser, närbutiker, lekparken och gym) inom 200-400 meters gångavstånd. Därtill ska bostadsnära parker finnas inom 300 meters gångavstånd och större stadsdelsparker inom 1 kilometers gångavstånd.

På en mer inzoomad nivå finns *principer för gångmiljöers form och innehåll*. Staden rekommenderas bland annat att planera för och införa: separata aktiva och lugna gångstråk; gaturum med en mänsklig skala som är inbjudande i gångtakt och samtidigt verkar hastighetsdämpande; välbelysta gångbanor med släta ytsskikt, många sittplatser, och god vägvisning; hastighetsdämpande åtgärder som ger fotgängaren prioritet, samt; breda gångytor och trottoarer som anpassas efter funktion och omgivande miljö och rymmer separata ytor för rörelse, vistelse och möblering. Dokumentet föreslår här ett nytt standardmått för gångbanelädd på 3 meter i staden. Fotgängarnas tidsförluster i korsningar ska också minimeras – genom t.ex. detekteringslösningar, kortare omloppstider och ändrad tidsfördelning – för att tydligare prioritera gåendes framkomlighet framför andra trafikslag.

Vidare formulerar kunskapsunderlaget *principer för drift och underhåll*, som bland annat behandlar god vinterväghållning, jämna ytsskikt och underhåll av växtlighet, skyltar och vägmärkingar. *Principer för stöd och tjänster* identifieras också med målet att stötta fotgängaren innan, under och efter en gångresa genom att exempelvis tillgodose information under gångresan och kollektivtrafikresan samt att underlätta för fotgängarna att ge feedback och rapportera brister i gångmiljön. Slutligen formuleras *principer för kommunikation och beteendepåverkande arbete*, såsom att förstärka bilden av Göteborg som en gångvänlig stad och arbeta med kommunikation för att få fler att gå. Slutligen efterlyser kunskapsunderlaget en vilja att våga testa olika lösningar och en handlingsplan som kan konkretisera det fortsatta arbetet.

6.1.5. Parkeringspolicyn

Göteborgs Stads *Parkeringspolicy för Göteborgs Stad (2009)* anger riktningen för hur tillgängligheten till staden ska ordnas genom parkering (s. 5). Policyn berör av förklarliga skäl inte gång i någon större utsträckning, men har ändå en möjlig inverkan på hur staden gör avvägningar mellan stadsliv och biltrafik. Parkeringspolicyn har som målsättning att ”uppmuntra till att fler väljer kollektivtrafiken eller cykeln framför bilen” (s. 13). Policyns inriktning för bilparkering är att innerstaden bör bibehålla ungefär samma antal parkeringsplatser som år 2009, men att dessa kan behöva omfördelas för att exempelvis ge plats för nya cykel- och kollektivtrafikstråk. Policyn medger dock att förutsättningar finns för att minska antalet parkeringsplatser på sikt i takt med att kollektivtrafiken byggs ut (s. 7). Vidare utgår parkeringspolicyn ifrån en princip om sammanvägd tillgänglighet, där ”[e]n tydlig inriktning är [...] att en del av tillgängligheten med bil måste ersättas med annan tillgänglighet för att staden ska kunna växa på ett hållbart sätt” (s. 13).

Enligt parkeringspolicyn ska stadsmiljö prioriteras före bilparkering (s. 17). Den beskriver att delar av det offentliga utrymmet behöver återerövrats i staden och att bilparkering i första hand ska förläggas på kvartersmark (s. 13). Medan boendeparkering på gatumark ska flyttas över till parkeringsanläggningar på kvartersmark, ska bilparkering vid arbetsplatser minska och ersättas med utbyggda pendel- och infartsparkeringar utanför staden (s. 15, 19). Policyn nämner även att lokalisering av parkering under mark är att föredra i innerstaden. För att nå målen om en ökad andel resor med cykel och kollektivtrafik och en minskad efterfrågan på bilparkering nämns att en ändring av avgifter, tidsbegränsning och utbud kan användas som styrmedel i kombination med en förbättrad kollektivtrafik (s. 16, 20). Slutligen beskriver policyn att bilparkeringsfria områden bör prövas för nya områden i innerstaden, där de parkeringar som tillåts lokaliseras till ytterkanterna (s. 18).

6.1.6. Klimat- och miljöprogram

Gällande klimatstrategiskt program

Klimatstrategiskt program för Göteborg (2014) är ett styrdokument som anger riktningen för stadens långsiktiga klimatarbete. Programmet har bland annat ett mål om att minska kommunens klimatbelastning från resor och transporter, där koldioxidutsläppen från vägtransporter i kommunen exempelvis ska minska med minst 80 procent till år 2030 jämfört med år 2010 (s. 26). För detta krävs en minskning av biltrafiken med 25 procent oberoende av befolkningsökning (s. 53) – vilket även är den procentsats som diskuteras i förslaget för ny översiktsplan.

Två relevanta strategier för att uppnå ovanstående mål handlar om att *”prioritera och satsa på färdmedlen gång, cykel och kollektivtrafik”* samt att *”[a]nvända och utveckla styrmedel för att minska biltrafiken”* (s. 52). Enligt det klimatstrategiska programmet kräver detta *”en tätare stad där kollektivtrafik, cykel och gång i vissa lägen kommer behöva göra anspråk på biltrafikens ytor”* (s. 53). Här är det således återigen tydligt att prioriteringen av de yteffektiva transportslagen ibland kan tillåtas ske på bekostnad av biltrafiken. I likhet med parkeringspolicyn nämns successiva kostnadshöjningar för gatuparkering i innerstaden som ett viktigt styrmedel för att minska biltrafiken, där parkering i större utsträckning ska förläggas i garage. På så sätt kan gatumarken istället användas till promenadstråk och attraktiva stadsrum (s. 55).

Förslag på nytt miljö- och klimatprogram

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030, har varit ute på remiss under 2020, och kommunfullmäktige beslutar om det slutgiltiga programmet under våren 2021 (Göteborgs stad u.å). Programmet utgår ifrån att begränsa den globala uppvärmningen till under +1,5 grader (s. 18). Då Göteborg som storstad har större möjligheter att utveckla hållbara transportsystem än Sverige som helhet är delmålet för trafikens utsläpp satt högre än motsvarande nationella mål. I programmet står det att klimatpåverkan från transporter ska minska med minst 90 procent till år 2030 jämfört med 2010 i Göteborg. Vidare ska det motoriserade vägtrafikarbetet i staden minska med 25 procent till 2030 jämfört med 2020 (s. 22). För att nå målet krävs enligt programmet en överflyttning från bilresor till

gång, cykel och kollektivtrafik, och av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Vidare ska staden prioritera ”gång, cykel och kollektivtrafik vid trafikstyrning och i prioritering av hur gatu- och vägutrymmet används” (s. 41). Det förutsätter enligt programmet att staden värnar mer mjuka parametrar och att skapa attraktiva stadsrum där folk vill vistas och röra sig. Enligt programmet ska staden också arbeta för ett elektrifierat transportsystem, fossilfria drivmedel och laddinfrastruktur, och utveckla och använda olika styrmedel såsom: trängselskatt, prissättning och reglering av parkering, miljözoner, bilfria innerstadszoner, samt beteendepåverkande insatser (s. 41)

6.1.7. Sammanfattande analys

Strategierna uttrycker ett stöd för en hållbar stadsutveckling och utvecklingen av hållbara transportsystem. En genomgående formulering är att gång, cykel och kollektivtrafik ska prioriteras, men i centrala staden och på lokalgator ska framförallt cyklister och gående prioriteras och hastigheter i första hand anpassas till gående. Särskilt trafikstrategin betonar att låga hastigheter ska vara inriktningen för majoriteten av gatorna i staden för att skapa trygga, levande och säkra stadsmiljöer med höga vistelsevärden.

Att döma av Trafikstrategin och såväl gällande som nya översiktsplaner, är det emellertid inte tal om att minska bilens tillgänglighet i det nuvarande och framtida Göteborg. I vissa formuleringar ger dock strategierna uttryck för att *framkomligheten* med bil kan minskas genom lägre hastigheter, men i andra fall står det att även framkomligheten med bil ska vara god. Här bör det även noteras att trafikstrategin har ett effektmål om att restiden mellan två godtyckliga målpunkter inte ska överstiga 30 minuter för bil och kollektivtrafik (E3), vilket står i motsättning till strategins inriktning i övrigt. Det står även i motsättning till de gällande och nya klimat- och miljöprogrammen, som uttrycker att biltrafiken ska minska med 25 procent. I det gällande klimatprogrammet och i det nya förslaget på översiktsplan står det även att detta gäller oavsett befolkningsökning.

De flesta strategierna går inte in i detalj på hur biltrafiken ska kunna minska i absoluta tal även när tillgängligheten – och eventuellt även framkomligheten – med bil till stadens funktioner är fortsatt god. Då inriktningen för stadens utveckling förutsätter att en mindre andel av befolkningen kör bil väcks även frågor om jämställdhet och vilka det är som fortfarande ska köra bil i innerstaden. Det är det fria valet som ska stimulera ett färdmedelsskifte genom en betoning på pull-åtgärder som ska göra det enklare att ”kunna” och ”vilja” välja de hållbara färdmedlen – se formuleringar från den gällande översiktsplanen och trafikstrategin. Som utvärderingen av trafikstrategin tar upp har staden historiskt nästan uteslutande använt sig av sådana åtgärder. Några av strategierna nämner dock nödvändigheten av att utveckla styrmedel för att reglera biltrafiken, men i nuläget går trafikstrategin inte hela vägen genom att sätta upp ett separat effektmål om minskad biltrafik.

En prioritering förutsätter att det finns en prioriteringsordning och att något behöver prioriteras ner eller bort. Utöver att cyklister och gående ska prioriteras i innerstaden och på lokalgator ger strategierna emellertid sällan vägledning kring vilket transportslag som ska

prioriteras i olika situationer och på olika platser. Ett flertal formuleringar beskriver att både kollektivtrafik, cykel och gång ska prioriteras, vilket gör att den interna prioriteringsordningen mellan trafikslagen ibland lämnas obesvarad. Det innebär att kollektivtrafik och cykel i praktiken skulle kunna prioriteras på bekostnad av gång.

Svårigheten att utröna en tydlig prioriteringsordning kan även kopplas till att det på flera ställen står att tillgängligheten och/eller framkomligheten ska vara god med *alla* transportslag. Detta är även en genomgående formulering i stadens budget för 2021, vilket ger uttryck för en politisk ovilja att prioritera ner något av transportslagen i staden. Särskilt den gällande översiktsplanen ger en otydlig vägledning kring hur trafikslagen ska prioriteras när olika behov och målkonflikter uppkommer i planeringsprocessen, genom att den använder ordet ”prioritera” på flera av trafikslagen – ett uttryck som det nya förslaget på översiktsplan tycks vara mer försiktig med att använda. Det står heller sällan formulerat i klartext i strategierna att biltrafiken ska prioriteras *ner*, och det förefaller ibland något oklart hur prioriteringen är tänkt att gå till i praktiken.

Det gällande klimatstrategiska programmet och förslaget på fördjupad översiktsplan ger dock uttryck för att biltrafiken behöver prioriteras ner till förmån för de hållbara trafikslagen, inte bara genom lägre hastigheter utan också genom en fysisk omfördelning av yta från bil till kollektivtrafik, gång och cykel. Även trafikstrategin uttrycker denna möjlighet i syfte att skapa attraktiva stadsmiljöer, men enbart som en *konsekvens* av att hastigheten sänks, då det i sin tur möjliggör en avsmalning av körfältsbredder utan att äventyra tillgängligheten med bil. Generellt sett indikerar detta att biltrafiken ska ges en lägre prioritet än de övriga trafikslagen i planeringen, åtminstone i den centrala staden. Möjligheten att omfördela parkering – dock utan att minska antalet parkeringsplatser – stöds också av parkeringspolicyn, liksom möjligheten att införa parkeringsfria områden i innerstaden.

Strategierna – och i synnerhet trafikstrategins målformuleringar – kan även relateras till konceptet instrumentell rationalitet. Målen E4 och E5, som berör fotgängare och stadsliv, är subjektivt formulerade och svåra att operationalisera då de utgår ifrån människors egna uppfattningar. I E4 mäts exempelvis standarden på gångnätet i de täta stadsmiljöerna (end) genom människors uppfattning om dess attraktivitet (mean). Detta kan jämföras med effektmål E6, som tydligt går i linje med instrumentell rationalitet, då värdet trafiksäkerhet är lätt att operationalisera genom att mäta antalet olyckor, och det även finns tydliga utformningssdirektiv i bland annat VGU för hur trafiksäkerheten kan förbättras. Även E3, som är trafikstrategins mål för motortrafiken, är lätt att mäta och följa upp genom befintliga trafikflödes- och restidsdata och analytiska verktyg som modellerar hur trafiken rör sig. Det tyder på att målen som berör fotgängare och stadsliv inte inkluderas inom ramen för den instrumentella rationaliteten i samma utsträckning som de mer tekniskt inriktade målen för trafiksäkerhet och motortrafik.

Som nämnt ovan hanterar inte strategierna målkonflikter i någon större utsträckning. Då strategierna övergripande ska beskriva den önskade riktningen för stadens utveckling, går

det att argumentera för att det inte heller är strategiernas syfte. Samtidigt anser jag att det blir problematiskt för planeringen när målformuleringar inom ett och samma dokument går emot varandra. Ett sådant exempel är fallet med trafikstrategins effektmål (E3) ovan som står i konflikt med strategierna under delområdet Stadsrum – särskilt betoningen på låga hastigheter. Det står även skrivet i TRAST (2015) att trafikstrategin ska ge vägledning för avvägningar mellan olika intressen. I linje med detta bör det noteras att kunskapsunderlaget Gångvänligt Göteborg beskriver ett ideal för hur den ultimata staden ser ut utifrån ett fotgängarperspektiv. Det beaktar i princip inte målkonflikter mellan trafikslagen, och inte heller vad implementeringen av kunskapsunderlagets principer skulle innebära för andra policyområden i faktiska planeringssituationer.

På detta tema går det att läsa i förslaget för ny fördjupad översiktsplan att Trafikkontoret under 2018 har arbetat med att ta fram nya gatutyper i syfte att hitta nya utformningsprinciper för trafik och vistelse i täta stadsmiljöer, samt illustrera hur gaturum som ger plats för stadsliv kan se ut (s. 58). Arbetet syftar även till att försöka hitta ett gemensamt arbetssätt i planeringsprocessen mellan Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret och Park- och naturförvaltningen, med ambitionen att i förlängningen kunna skapa en integrerad trafik- och bebyggelseplanering. Vidare står det skrivet att arbetet ska fortsätta under 2019 med förhoppningen att ta fram ett gemensamt dokument med namnet 'Stadens gaturum'. Detta skulle kunna vara ett led i att skapa en tydligare länk mellan fotgängarfrågan så som den uttrycks i strategierna och vad det innebär för den fysiska utformningen av stadsmiljöerna. Jag kommer att återkomma till detta i nästföljande kapitel, då det även tas upp av en av de intervjuade planerarna.

Sammanfattningsvis kan från denna analys konstateras – trots att det framförs med viss otydlighet – att staden i sina strategiska måldokument har en skriftlig prioriteringsordning mellan trafikslagen där fotgängare ska prioriteras högst i den centrala staden, följt av cykel, kollektivtrafik, och sist biltrafik.

6.2. Hur prioriterar Göteborgs Stad fotgängare i den löpande verksamheten, och vilka barriärer och möjligheter finns kopplat till att planera för fotgängare i enlighet med kommunens strategiska dokument?

I detta kapitel görs nedslag i den löpande kommunala verksamheten genom att intervjua planerare som på olika sätt är involverade i stadens planering för fotgängare. Uttrycket ”strategiska dokument” används i frågeställningen istället för ”kommunala styr- och måldokument”, eftersom det inte gäller budgeten, som visserligen sätter ramarna för planeringen men inte nödvändigtvis går i linje med strategierna. Budgeten inkluderas istället som en möjlig resursmässig, och i viss mån även politisk, barriär i detta kapitel. Avsikten är här att – med stöd i uppsatsens teoriavsnitt – på djupet undersöka de barriärer och möjligheter som skulle kunna påverka möjligheten att planera för och prioritera stadens fotgängare i enlighet med de skriftliga ambitionerna på området. Först ges emellertid en kort inblick i hur planerarna upplever att stadens fotgängarprioritering skiljer sig mellan den löpande verksamheten och de strategiska dokumenten.

I avsnitt 6.1.7 konstaterades att strategierna ger uttryck för att gång generellt sett ska prioriteras högst i planeringen av stadsmiljöerna. Planerarna är dock av uppfattningen att fotgängare i många fall får en låg prioritet – snarare än hög prioritet – i förhållande till andra trafikslag i planeringsprocessen, och att kommunens prioritering av fotgängare i de strategiska dokumenten således inte går i linje med de satsningar som görs i praktiken:

Jag skulle säga att det är större ambitioner i skrivna saker än det är i pengasatta saker, eller budgeten. [...] På pappret så finns det ju en tanke om att fotgängare ska prioriteras, men i praktiken så tycker jag att det ligger relativt lågt ändå. Om man tittar på de stora långsiktiga frågorna och när man kommer ner i faktiska projekt.

Planerare 2

Fotgängare ska egentligen prioriteras högst om man läser trafikstrategin. Det tycker jag inte att man gör.

Planerare 6

[D]är har man ju faktiskt en lägre prioritet på gående, tycker jag.

Planerare 5

Det är framförallt Trafikstrategin som tydligt behandlar frågor och mål kopplade till hållbara transporter och fotgängare, och det är därför framförallt denna som planerarna har hänvisat till i intervjuerna. I intervjuerna framgår att förklaringen till diskrepansen mellan strategiska dokument och faktisk planering inte nödvändigtvis enbart ligger i att planeringspraktiken släpar efter. Planerare 1 är exempelvis av uppfattningen att staden inte heller har några tydliga strategier eller mål som uttrycker att staden ska satsa på att markant förbättra villkoren för fotgängare. Det ska också noteras att planerarna kan ha olika

uppfattning om vad en strategi faktiskt är och vilken funktion den har. Planerare 3 ger exempelvis, i sin beskrivning av trafikstrategin, uttryck för att en strategi ska ses som ett visionsdokument som ska inspirera och stötta planeraren men inte nödvändigtvis prägla planeringen i varje enskild situation. Vidare finns det en rad anledningar som skulle kunna förklara varför fotgängare inte får samma status i kommunens löpande arbete som i de skriftliga strategidokumentet. En del av förklaringen som bör noteras redan nu är att planeringsverkligheten är mycket mer komplex än vad ett strategidokument ger sken av:

[D]et är svårt att dels veta vad prioritering faktiskt är, för vi har ju den här övergripande att fotgängare alltid ska prioriteras högst. Det finns nog ingen som tycker att det är helt rimligt att göra det i alla situationer, även om man har det som ingångsparameter. För vi kan ju inte prioritera det före spårvägs- trafiken till exempel rent juridiskt. Och vi kan ju inte prio- alltså... Det är inte rimligt att göra det i alla enskilda punkter. Vi måste fram med cykeltrafiken och viss biltrafik och annan kollektivtrafik, så. Så att, av den anledningen så är det ju svårt.

Planerare 3

Det är inte att man säger att bil är prioriterade framför fotgängare, det är ju precis tvärtom. Vi säger ju att vi ska planera åt andra hållet, alltså, hållbara trafikslag före, och cykel och gång i tätastadsmiljöer ska prioriteras framför andra. Men sen när det kommer till praktiken så är det ju så mycket mer komplicerat än så. Alltså det är så många behov som ska samlas. Det är parkering, det är verksamheters behov av ytor, aa. Det är så mångbottnat på något vis.

Planerare 1

I följande avsnitt studeras genomgående de policybarriärer som skulle kunna förklara varför Göteborgs Stads strategiska ambitioner kring fotgängare och hållbar mobilitet inte går i linje med den löpande planeringsverksamheten. Kategoriseringen av barriärer följer det teoretiska ramverket. Kapitlet berör även möjliga vägar framåt och tecken på framsteg som togs upp av planerarna. I den mån det är möjligt avser jag att inte göra för mycket egna tolkningar av intervjuerna i dessa avsnitt. Min egen analys av resultatet behandlas i stället i 6.2.6 *Sammanfattande analys* och fortsätter även in i kapitel 7.

6.2.1. Resursmässiga barriärer

Flera av planerarna anser att det finns en brist på resurser för att bedriva en aktiv fotgängarplanering i kommunen, både i termer av ekonomiska medel, personal och kunskap. Bristen på finansiella resurser är framförallt tydlig för drift- och underhållsåtgärder. Enligt Planerare 1 och Planerare 5 finns det en del investeringsmedel för att genomföra projekt kopplade till fotgängare – såsom att bredda en gångbana eller lägga nya gångbanor – men i centrala staden handlar bristerna i gångnätet i första hand inte om att det saknas gångbanor och kopplingar i gångnätet, utan snarare om standarden på dem. För kvalitetshöjande åtgärder i befintlig miljö är resurserna mycket mer begränsade, då de åtgärderna går under kommunbidraget 'driftsmedel' som ska gå till allt möjligt som inte är

nybyggnadsprojekt. Enligt Planerare 6 utgör underhållsunderskottet i staden ett stort problem när det kommer till att prioritera fotgängare i den befintliga miljön. Resursbristen – både finansiella och personella – var även ett problem vid framtagandet av fotgängarprogrammet som blev ett kunskapsunderlag. Planerare 1 drar paralleller till cykelprogrammet som hen menar tilldelades mycket mer resurser under framtagandet. Planerare 5 jämför även de finansiella resurser som läggs på cykelåtgärder respektive fotgängaråtgärder:

Det finns ju inte alls samma medel heller vad gäller utbyggnad för att göra det bättre för fotgängare. De investeringsmedlen finns liksom inte om man jämför med de investeringar som finns för cyklister.

Möjliga förklaringar till detta tas upp under avsnitt 6.2.3 och 6.2.4. Bristande personella resurser beskrivs också som extra pressande just nu, då staden har många pågående stora stadsbyggnads- och infrastrukturprojekt – såsom Västlänken och Hisingsbron, *se kapitel 4* – som tar upp mycket tid hos de anställda. Tjänstemännen har därför inte alltid möjlighet att ta på sig mer arbete eller att ägna tillräckligt med tid till fotgängarfrågorna. Enligt Planerare 1 och 2 har kommunen inte tillräckligt med resurser för att göra allt som de har tänkt, och Planerare 1 menar att detta är en anledning till att det inte görs så många projekt i den befintliga miljön just nu. Även Planerare 5 ser tidsbristen som ett av de största problemen i sitt arbete med fotgängaråtgärder i befintlig miljö, men antyder att det troligen är en mer generell problematik inom organisationen och inte något som är unikt för fotgängarplaneringen.

Vidare har kunskapsnivån om fotgängarfrågan historiskt varit låg inom kommunorganisationen. Planerare 7 menar att det dels handlar om en oförståelse kring fotgängarfrågans betydelse för staden och stadslivet, men också en okunskap kring vad en fotgängarvänlig planering innebär för kommunens planeringsprocesser och för den fysiska utformningen av stadsmiljöer. Planeraren anser att denna kunskapsbrist är en central anledning till att fotgängare inte prioriteras i planeringen och utformningen av stadsmiljöer – se även 6.2.3 *Organisatoriska & legala barriärer*. Planerare 1 antyder, i sin beskrivning av framtagandet av kunskapsunderlaget, att förklaringen till den låga kunskapsnivån delvis ligger i att fotgängarfrågorna inte har varit prioriterad i den traditionella planeringspraktiken och i många mer tekniskt inriktade utbildningar:

Så vi var väl ganska tydliga från början i att det här- dels att vi såg att kunskapsnivån är så himla *låg* kring fotgängarfrågor i överhuvudtaget, det har liksom inte varit prioriterat. Det är inte prioriterat i liksom väg- och vatteningenjörsutbildningen vilket är väldigt många som jobbar här som har den bakgrunden. Alltså det är... av tradition och hävd så är inte det en het fråga som man har jättemycket kunskap kring.

Enligt Planerare 2 och Planerare 7 är det bara några få personer som värnar och aktivt jobbar med fotgängarfrågan i kommunen. Flera av planerarna poängterar emellertid att kunskapen om fotgängare håller på att öka – se även 6.2.5 *Möjligheter*. När det gäller

tillgången på tekniska resurser nämner Planerare 4 att det har utvecklats en del simuleringsverktyg på senare år, såsom VISWALK som simulerar hur fotgängare rör sig på olika platser och hur mycket yta som behövs, och som konsulterna har tillgång till.

Däremot saknas fortfarande goda tekniska möjligheter för att löpande och systematiskt mäta gångflöden. Flera planerare anser att det görs för lite mätningar av gångtrafiken i staden, och Planerare 2 är av uppfattningen att det medför att fotgängare osynliggörs i planeringen. Istället är det i första hand resvane- och attitydundersökningar som används för att följa upp utvecklingen på området, men dessa är enligt Planerare 2 svåra att använda som underlag för fotgångarplaneringen då de inte går att koppla till specifika platser. Bättre mätverktyg är dock under utveckling, och under hösten 2018 gjordes en wifimätning av gångflöden i centrala staden vilket Planerare 3 ser som ett viktigt led i att öka kunskapen om gång som ett trafikslag – se även 6.2.5 *Möjligheter*. Planerare 2 skulle emellertid gärna se att de gjordes mycket oftare och på fler ställen i staden för att få en ökad förståelse för hur och var fotgängare rör sig.

6.2.2. Politiska barriärer

Eftersom kommunen är en politiskt styrd organisation kommer politikernas intresse för olika frågor och vilja eller ovilja att ta vissa beslut påverka de kommunala tjänstemännens arbetsuppgifter generellt, vilka frågor de har mandat att driva, hur mycket resurser de får och vad de ska fokusera på. Planerarna anser att det politiska styret i hög grad påverkar fotgångarplaneringen och vilken status som fotgängare tillskrivs i staden. De menar att det politiska intresset för fotgångarplaneringen är lågt, men att det däremot inte handlar om någon uttalad politisk ovilja: problemet ligger snarare i att ingen driver frågan aktivt och att den därför ofta förblir outtalad. Som ett exempel nämner Planerare 1 arbetet med att ta fram fotgångarprogrammet och att det inte var någon politiker som kämpade för att det skulle bli ett styrande dokument istället för ett kunskapsunderlag. Planerare 5 jämför även det politiska intresset för gång med intresset för cykel, och antyder att det saknas en tydlig politisk inriktning för hur fotgångarplaneringen ska bedrivas:

Jag tycker ändå att, från politikens sida så är man ju väldigt tydlig med att man vill satsa på Göteborg som en cykelstad, [...] och att det är väldigt tydligt liksom att vi vill satsa på cyklister. Jag tror inte den tydligheten finns på samma sätt vad gäller fotgängare [...] [D]e går ju inte ut med och säger att: "aa men nu ska vi bli en riktigt bra stad för fotgängare".

Planerare 7 anser dock att det faktum att politikerna inte driver frågan i första hand handlar om en okunskap, och att det är tjänstemännens uppgift att belysa varför den är viktig. Hen menar att politikerna tror att frågan "löser sig självt" och inte kräver en aktiv planering på samma sätt som de andra trafikslagen – se 6.2.4 *Kulturella barriärer*. Flera planerare nämner även att det politiska styret just nu satsar mycket på att förbättra kollektivtrafiken och bygga ut cykelnätet, men att gångfrågan än så länge inte har fått samma uppmärksamhet.

Även om det inte finns någon politisk ovilja att prioritera (upp) fotgängare, vittnar planerna om att det däremot finns en politisk ovilja att prioritera *ner* något trafikslag – inte minst biltrafiken. Trots att trafikstrategin och flera andra kommunala strategier har en prioriteringsordning där gång generellt sett ska rankas högst och biltrafiken sist i innerstaden, är det i praktiken politiskt känsligt att minska tillgängligheten för bilar. Stadens strategi blir därför i praktiken enligt Planerare 1 att ”vi prioriterar alla – därför prioriterar vi ingen”. Hen utvecklar det på följande sätt:

Det handlar ju om att man inte vill prioritera ett trafikslag före det andra. Det är lite så vi jobbar i Göteborg. Vi prioriterar alla, eller liksom- Man får inte säga att vi inte ska prioritera något, snarare. För ofta är det ju det det handlar om. För att man ska kunna prioritera fotgängare måste man prioritera bort någonting annat, och det är lite så- Det gör vi inte, helst.

Det nuvarande politiska styret betonar att alla trafikslag ska få plats i staden, och upplevs generellt som mer bil- och näringslivsfokuserat av tjänstemännen. Enligt Planerare 1 gör det att politikerna gärna går på gamla sanningar när frågan dyker upp om att prioritera ner biltrafiken i stadskärnan, trots att forskningen visar att fotgängare och cyklister handlar för minst lika mycket, om inte mer, än folk som anländer med bil:

Då kan vi ju få uppdrag istället där vi ska se över sänkt taxa för parkering, istället för att, *skratt*, jobba åt andra hållet. Och det- så är det ju i en politiskt styrd organisation liksom, men då kommer man ju bort från fotgängarprioritering och till någonting annat.

Planerare 6 anser att kommunen inte heller efterlever trafikstrategins målsättningar i planeringen, då de inte tar de radikala beslut som de skulle behöva göra för att få ner andelen resor med bil i den centrala staden. Denna bild delas av Planerare 1, som menar att målen kring färdmedelsfördelningen till år 2035 inte har någon som helst betydelse för den politiska styrningen. De styrande borgerliga partierna är även kritiska till trafikstrategin, för att den upplevs ”bilfientlig och inte rimlig” (Planerare 1), vilket påverkar fotgängarplaneringen eftersom det framförallt är där som det tydliggörs att staden ska prioritera fotgängare och stadsliv. Skiftet i det politiska styret, som länge var rödgrönt, har således skapat en större osäkerhet hos tjänstemännen, vilket Planerare 2 ger uttryck för nedan:

Jag skulle tro att, överhuvudtaget så har det varit lättare att driva frågor som handlar om att bilen får maka på sig tidigare än vad det är nu. Nu är det en osäkerhet. [D]et är ju lite av en avvaktande hållning nu. Alltså, vart är vi på väg, vart går vi? Vad blir nästa steg? Vad kan vi säga? Förr kanske man var rätt så trygg i att man kan säga att det är en viljebaserad utveckling där bilen stryker på foten i förhållande till oskyddade trafikanter och kollektivtrafik. Framförallt kollektivtrafik. Men nu vet vi ju inte riktigt.

Enligt planerarna förvärras osäkerheten av att de styrande borgerliga partierna inte har egen majoritet och att det därför är olika politisk sammansättning i olika nämnder. Det

ger upphov till en splittrad politik som gör det svårt för tjänstemännen att veta var besluten kommer hamna, och bidrar enligt Planerare 1 till att det saknas en tydlig politisk viljeriktning för många frågor – inklusive de frågor som berör fotgängare och stadsliv. Flera planerare tar även upp brister med trafikstrategin i koppling till fotgängarplaneringen, där det största problemet är att det saknas ett basår med basvärden från vilket man kan räkna en ökad gångtrafik ifrån, eller ens om den har ökat. Planerare 2 är kritisk till att fotgängare i överhuvudtaget togs med som ett trafikslag i trafikstrategin när förutsättningarna för att följa upp utvecklingen inte finns. Ett annat möjligt problem som Planerare 4 diskuterar är att det går att tolka prioriteringsordningen i trafikstrategin på flera sätt:

Sen beror det på också hur man läser Trafikstrategin. För om man läser Trafikstrategins *intentioner*, om man läser lite mellan raderna, då skulle jag ju mena precis som du säger där, att det handlar om att prioritera gång, cykel och koll främst. Men om man faktiskt läser vad det står, så står det också i tillgänglighetsmålet [E3] att det ska vara tillgängligt för alla trafikslag, och då är det inkluderat även motortrafik.

Trots detta anser planeraren att det fortfarande är tydligt att staden har prioriteringsordningen fotgängare, cyklister, kollektivtrafik och sist biltrafik, men att det *skulle* kunna ge en möjlighet för exempelvis plansamordnare att rättfärdiga att ge motorfordon en tillgänglighet på bekostnad av fotgängare i detaljplaneringen.

Enligt Planerare 1 innebär den politiska motviljan att prioritera ner något trafikslag att det är svårt att få igenom permanenta omfördelningar av befintliga gaturum. Eftersom den byggda miljön traditionellt har anpassats för biltrafikens framkomlighet, innebär sådana åtgärder i de allra flesta fall att yta tas från biltrafiken och ges till andra transportslag. Det kan bland annat handla om att ta bort gatuparkering eller att göra om en gata till en gångfartsgata eller gågata. Enligt Planerare 1 och Planerare 3 är parkeringsfrågan särskilt känslig för politikerna att hantera, då det blir en negativt laddad fråga gentemot stadens invånare, dvs. politikernas väljarkår – se även 6.2.4 *Kulturella barriärer*. Enligt Planerare 1 försvaras parkeringen även i viss mån av parkeringspolicyn, som anger att samma antal parkeringsplatser ska bevaras i innerstaden, vilket blir ett hinder för planeringen. Hen antyder således att det uppstår målkonflikter mellan parkeringspolicyn och andra policydokument som gör att det alltid går att argumentera för att bevara status quo:

[P]roblemet är väl lite att den står emot massa andra strategiska dokument som vi har som säger nånting annat, att vi ska omfördela yta från bilar till exempel till vistelse och gående. Och det kan man ju säga, men om man sen står där, så står det sen någon på andra sidan och säger att vi ska behålla samma antal parkeringar så- ja. Vad gör man liksom. Då står man där, och så blir det ingenting gjort.

Det finns dock ett politiskt intresse för sommargångator, som bland annat synliggörs i Trafikkontorets nya uppdrag att under 2021 utreda möjligheten att utöka antalet

sommargångsgator. Flera planerare noterar emellertid att det ska göras inom befintlig budgetram och med befintlig personalstyrka. Att uppdraget att satsa på fler sommargångsgator inte möts med utökade resurser ser Planerare 1 som ett tecken på att frågan inte är särskilt prioriterad ändå. Hen tillägger:

Det är såhär, "absolut det går bra där det passar", med brasklappen att såhär, om det funkar med övrig trafik, trafiksäkerhet, andra behov och sådär [...]. Det är liksom på den halvljumsnivån, de har ju inte sagt *nej*, men det är inte heller såhär, som i Stockholm, där Trafikborgarrådet säger att "Nu ska vi rulla ut 20 nya sommargångsgator nästa år" [...] Men det visar ju också samtidigt på den här politiska viljan som inte finns. Alltså, man kan tänka sig att göra de förändringarna säsongsbaserat, men kanske inte permanent.

Det politiska intresset för att driva frågor som rör permanenta omfördelningar, både i termer av borttagning av parkering och införandet av permanenta gånggator och gångfartsgångar, tycks med andra ord saknas. Sedan gångfartsområden infördes på flera av gatorna inom vallgraven på 2000-talet menar Planerare 1 att processen har stannat av, vilket även gäller för arbetet med att ta bort parkering i markplan. Exempelvis har förvaltningen länge kommit med förslag om att göra ett attraktivt gångstråk längs med vallgraven, men då ingen är villig att lösa parkeringsfrågan blir det inte av.

6.2.3. Organisatoriska & legala barriärer

Flera planerare antyder att den traditionella bilinriktade planeringen lever kvar än idag – inte bara i de befintliga stadsmiljöerna utan också i den löpande planeringen. Planerare 1 beskriver hur detta påverkar fotgängarplaneringen med följande ord:

[G]enerellt så prioriterar man ju fordonstrafik, biltrafik, framför gångtrafik. För det mesta, alltså det är så man startar i sin planering. Man hänvisar liksom yta till de fordonsslag som tar plats först och sen så blir det lite det som blir kvar eller vad man ska säga – i det generella är det ju så för att det är liksom slags arv, trafikplaneringsarv. Det är så man har planerat alltid, att bilen har varit prio. Men sen finns det ju undantag i vissa planer och i vissa områden där man är väldigt tydlig med från staden att man vill ha en annan typ av prioritering eller uppdelning. Men grunden är väl oftast att bilar är prioriterade och när man vill göra nånting för fotgängare så måste man göra om det som man har tänkt för bil eller vad man ska säga. Att det blir gångfartsområden till exempel av en gata [...]

I citatet antyder planeraren att det krävs att man aktivt frångår det standardiserade arbetssättet i planeringen om man vill göra en annan prioritering mellan trafikslagen där man inte utgår ifrån motortrafiken. I intervjuerna framkommer det att det framförallt är i fördelningen av yta mellan trafikslagen som det synliggörs att fotgängare får en lägre prioritet än de andra trafikslagen i praktiken. Då det råder platsbrist i gaturummen i innerstaden blir det i praktiken ofta gångytan som får stryka på foten vid brist på utrymme. Planerare 4 ställer även fotgängarplaneringen mot bilplaneringen, som hen menar är mer

standardiserad. Dels finns det tydliga nationella riktlinjer för bilplaneringen, exempelvis Trafikverkets VGU som i detalj beskriver vägutformningen ända ner på ”refugnivå”. Dessutom menar planeraren att biltrafiken är mer strukturerad och lättare att räkna på än gångtrafiken. Planerare 4 ger också en förklaring till varför det finns en diskrepans mellan strategi och planeringspraktik, som gör att fotgängare – i en kontext av platsbrist – inte prioriteras lika högt i den praktiska planeringen som i de kommunala strategierna:

Och så måste man hela tiden: ”Vad är viktigast?”. Och utifrån våran Trafikstrategi och i hur vi ska planera, så- om vi bara går till de här trafikslagen, då säger vi ju att fotgängare är viktigast. Och sen är cyklister, och sen är det kollektivtrafik, sen är det godstrafik och sen är det motortrafik då, eller privat biltrafik. *Men*, med det sagt så finns ju den här problematiken som jag var inne på, det här med- En körbana måste vara [...] 5,5 meter i bredd för att två fordon ska kunna möta varandra. [...] Och därför blir det som liksom ett fast mått, att det går inte att gå lägre än det. Däremot för fotgängare, då kanske vi säger att, här borde vi ha 2,5 meter gångbana. *Men* man förstår också att, med 2 meter gångbana så kommer fotgängare kunna ta sig fram, bara det att de får lite sämre upplevelse av det.

Planeraren antyder således att de motoriserade trafikslagets krav på infrastrukturen – som speglas i tekniska utformningsmått i VGU och teknisk handbok – gör det svårt att upprätthålla prioriteringsordningen mellan trafikslagen i de kommunala strategierna i praktiken, speciellt när fotgängare kommer kunna ta sig fram ändå. Flera planerare är dock kritiska till, och utmanar, detta arbetssätt. Planerare 7 anser exempelvis att det måste gå att arbeta med stadslivs- och fotgängarperspektivet parallellt, och Planerare 6 och 8 uttrycker ett problem med att planeringen på Trafikkontoret tenderar att börja i ”fel” ände, som istället för att vara behovsstyrd blir lösningsstyrd. Resultatet kan bli att fotgängarperspektivet inte blir en aspekt som präglar hela planeringsprocessen, och utgångspunkten i att lägga upp och simulera trafikflöden genom verktyg såsom VISSIM och LOS bidrar till att fotgängare osynliggörs i planeringen. Planerare 6 beskriver det såhär:

Aa men, för det första tror jag det handlar om att man faktiskt *börjar* att titta på den mänskliga skalan, vilket vi inte alltid gör. Utan ofta handlar det om liksom att få något flöde och trafik att liksom fungera. Och då är det inte alltid man utgår ifrån liksom fotgängarperspektivet, utan det är ett perspektiv man lägger till, alltså i efterhand, eller som man tar lite sist. [...] *Men* det här med att [...] *börja* med: vad finns det för behov på platsen?” liksom. [...] Att börja på något vis i det i planeringen, istället för att liksom titta på en lösning som vi ofta börjar. Och då hamnar vi ofta i det här: ”Hur ska olika flöden fungera?” Och där vi liksom inte alltid tänker att fotgängare är ett flöde. Så då blir det på något vis att de liksom försvinner lite i det hela.

Denna uppfattning stöddes av flera andra planerare, som menar att fotgängarfrågan tenderar att behandlas sist i planeringsprocessen och få det som blir över vad gäller tid, utrymme och resurser. Det kan handla om att man har ritat in för smala trottoarer i

detaljplanernas trafikförslag, eller att man har glömt att planera in extra plats för uteser-
veringar och dylikt. De anser att fotgängarytan inte alltid ses som en dedikerad gångyta
utan i praktiken också blir en yta där man sätter ut möblering, vägskyltar, elskåp och
cykelställ, med mera. Enligt Planerare 1 är ytfördelningen mellan transportslagen sällan
anpassad efter flöden:

Alltså vi vet ju stråk i Göteborg där det är väldigt mycket fler fotgängare än
andra trafikslag, men det syns ju inte i vilken tillgång till yta man har [...]

Planerare 7 är av uppfattningen att fotgängarfrågan ibland inte ens beaktas i planeringen
utan lämnas till projekteringsstadiet eller till exploatörerna att hantera. I linje med detta
anser Planerare 2 att fotgängarfrågan kommer in för sent i planeringsprocessen när alla
parametrar är låsta och det inte längre går att göra några större ändringar, exempelvis när
det kommer till att anpassa platser efter gångflöden:

[O]m man ser till den praktiska planeringen, så när vi verkligen börjar prata
fotgängare, då är måtten satta. Och då ligger vi i bästa fall på minimimått, 2
meter på en gångbana, väldigt ofta mindre. [...] [N]är [fotgängare] kommer in
så blir det mer att: "Oj, titta vad trångt det blir! Aha, vad ska vi göra åt det?
Nej, men det kan vi inte göra något åt nu". Eller så glömmer man bort det.

Flera planerare nämner även att fotgängarplaneringen i kommunen idag mestadels kän-
netecknas av en slags åtgärdsplanering, där medborgare hör av sig med önskemål om
åtgärder eller felanmälningar, som kommunen då rättar till. Både Planerare 1 och Plane-
rare 5 uttrycker emellertid vikten av att välja ut och kraftsamla kring några områden i
staden i taget för att undvika att fotgängarplaneringen blir ett "duttande". Då det inte finns
pengar till att åtgärda fler än några platser per år i befintlig miljö blir det särskilt viktigt
att hitta en arbetsprocess för hur fotgängaråtgärder väljs ut så att de görs mest nytta. Tra-
fikkontoret har dock påbörjat ett arbete i syfte att arbeta mer strategiskt med fotgängar-
frågan – se 6.2.5 *Möjligheter*. Bland annat håller Trafikkontoret nu på att ta fram en tra-
fiknätsplan, som för första gången innehåller en kartläggning över stadens befintliga
gångnät. Enligt Planerare 2 och 5 är det faktum att det inte har funnits en karta över gång-
nätet förrän nu – till skillnad från exempelvis cykelnätet – ett tecken på att gång inte har
prioriterats i staden i samma utsträckning. I linje med detta antyder flera av planerarna att
fotgängarplaneringen är personbunden och inte lika inarbetad i organisationens arbetssätt.
Planerare 4 uttryckte exempelvis att gående kan behandlas olika i olika detaljplaner be-
roende på vilken handläggare man får, och Planerare 5 noterar också att hens arbete i
befintlig miljö till stor del är personinriktat, där det är upp till planeraren själv att välja ut
vilka åtgärder hen ska prioritera under året.

Vidare nämner planerarna att det inte finns en rutin för att bryta ner trafikstrategins eller
kunskapsunderlaget Gångvänligt Göteborgs målsättningar i den löpande planeringen, åt-
minstone inte systematiskt. Planerare 1 är också av uppfattningen att det är väldigt lätt att
argumentera för att ett projekt går i linje med trafikstrategins ambitioner:

Varje projekt som ska startas, de har ju liksom Trafikstrategins mål, och så ska de beskriva hur de lever upp till dem. Men det är ju *extremt*- Alltså, det är ju så *trubbigt*. Det är liksom, då kan man skriva att "Ja, vi bygger en gångbana i det här projektet och då antar vi att det kommer göra att fler kommer gå här. KLAR". Alltså, det är liksom på den väldigt generella nivån liksom. Och det går ofta- ja. Jag tror inte att det finns många projekt där man skriver ut att det här såhär "Nej, men den här prioriterar nog faktiskt inte fotgängare, så det här kan nog leda till att folk *inte* går här". Jag vet inte om det någonsin har skrivits.

Möjligheten att skapa ett mer strukturerat arbetssätt och arbeta mer strategiskt med fotgängarfrågan, försvåras av att det inte finns ett fotgängarprogram med planerade åtgärder att gå efter. Planerare 5 drar paralleller till stadens cykelprogram, som innehåller en plan för vilka åtgärder som ska göras och ungefär när de ska byggas. Det gör att de som arbetar med cykelplaneringen har något att förhålla sig till, vilket är viktigt för att belysa frågan när intressekonflikter uppkommer i planeringsprocessen:

Även på Trafikkontoret internt har vi ju olika intressen, och vissa brinner ju mer för vissa frågor och så. Att kunna luta sig mot den och säga: "aa fast det står ju i den här att vi ska bygga ut här". Medans om man vill göra någon slags [...] fotgängaråtgärd, som kanske skulle vara- innebära att vi skulle behöva ta 10 parkeringar säger vi på en gata, [...] då har vi ju ingenting att luta oss mot. Det står liksom inte någonstans att "det här ska vi genomföra", [...] och så kommer- blir det ju olika intressen. Så jag tror mer att det är den- det är mer den uppfattningen jag har, att [...] alla vet om att [cykelprogrammet] finns, och att den ska göras, och politikerna är liksom väl medvetna om att det finns. Men i och med att vi inte har något fotgängarprogram så blir det också att de frågorna blir inte lika aktuella.

Planerare 7 beskriver även att, medan det var möjligt att komma fram med dåliga cykellösningar för 10 år sedan, finns idag en rutin där ett förslag stoppas av någon av cykelspecialisterna om det inte ger en bra lösning för cyklister, och då måste arbetas om. För gång är det emellertid fortfarande möjligt att få igenom förslag som inte skapar goda villkor för fotgängare. Flera planerare antyder även att det finns en brist på samverkan mellan enheter och avdelningar inom Trafikkontoret. För Planerare 5, som arbetar med åtgärder i befintlig miljö, handlar det framförallt om bristande kommunikation till de som arbetar med drift- och underhållsarbeten på avdelningen Stadens anläggningar, och planeraren efterlyser en ökad långsiktighet:

[D]et kommer ganska snabbt såhär: "Aa men nu ska vi belägga på den här gatan, har ni nånting som ni [...] har tänkt att åtgärda på gatan liksom, som- där ni ser att det är någon plats ni vill förändra?" Och så kommer det: "gärna skicka en ritning imorgon". [...] Att vi liksom, kan jobba mycket längre fram. Att vi har en framförhållning att: 2022, då kommer vi göra beläggningsarbete på de här gatorna. Och så hinner vi titta igenom dem och ser att, "nä men här har vi ju möjlighet att bredda gångbanan, vilket gör det bättre för fotgängare", till exempel.

Planeraren menar att man inom Trafikkontoret generellt har haft en dålig insyn i vad de andra avdelningarna håller på med, och på vilket sätt man kan dra nytta av varandras arbete. Planerare 8 delar denna uppfattning och menar att Trafikkontorets planering i befintlig miljö kännetecknas av en stuprörsplanering, som förstärks av att det finns olika pottar för de olika trafikslagen. Det förekommer därför exempelvis att en cykellösning från investeringspotten för cykel försämrar villkoren för fotgängare, och att det är svårt och inte heller alltid finns tid i investeringsplaneringen att få ett helhetsperspektiv, arbeta tillsammans och skapa lösningar som fungerar för samtliga transportslag. Planerare 8 menar att planeringen istället utgår ifrån att de tjänstemän som ansvarar för kollektivtrafik, cykel, respektive gång, bevakar sina egna frågor.

Planerare 7 anser även att det finns en brist på samverkan vad gäller fotgängarfrågor i detaljplaneprocessen, som hen delvis attribuerar till GEM-modellen. Planeraren menar att den gemensamma planprocessen skapar en otydlig ansvarsfördelning för de delar av fotgängarfrågan som handlar om stadsliv och stadsmiljö, då de hamnar på gränsen mellan Stadsbyggnadskontorets och Trafikkontorets respektive huvudansvar. Trots att Stadsbyggnadskontoret rent formellt har ansvar för hela detaljplaneprocessen, har det i praktiken tolkats av båda parter som att Trafikkontoret ansvarar för rummet mellan husen:

[M]an vet inte riktigt vem som ska ta det fulla ansvaret för det. För det är ju en stadsbyggnadsfråga, så på det sättet är det absolut SBK som har huvudansvaret, och skulle egentligen inte kunna skylla på TK. [...] Medan man på TK då tycker att "aa men vi måste se till att framkomligheten är god, kollektivtrafiken ska funka och nu cykel i stort och sådär va, och biltrafiken måste ha p-platser och utrymmen och så.

Planerare 7 anser även att detaljplanen delvis motiverar ett sådant beteende, då dess grundsyfte är att definiera gränserna mellan allmän och privat mark:

Och det betyder att har man bara gjort det och om man visat vilken yta som ska vara för trafikbehoven eller gatan mellan husen, då är man egentligen klar från SBK:s sida, så kan man se det. Och då- särskilt då med den här GEM-processen där man kan hänvisa till att säga att "aa men det är Trafikkontorets frågor, och de har sagt att det blir såhär", då är vi nöjda med det liksom.

Enligt Planerare 7 gör således GEM-modellen att de frågor som berör stadsliv hamnar lite mellan stolarna i den nuvarande organisationsstrukturen och inte hanteras på rätt sätt i planeringsprocessen. Det medför att fotgängarfrågan tenderar att prioriteras ner i de situationer där bra förhållanden för gång och stadsliv kräver att man gör avkall på något annat behov. I linje med detta diskuterar planerarna en generell svårighet att hantera målkonflikter mellan olika funktioner och trafikslag i planeringen. Planerare 7 och 8 diskuterar även problematiken med att, medan det finns riktlinjer och tekniska direktiv för hur man ska planera och utforma stadsmiljöer för de andra transportslagen – i form av exempelvis tekniska vägutformningsstandarder, regionala handlingsplaner för kollektiv-

trafiken, och ett cykelprogram med uttalade satsningar – saknas motsvarande riktlinjer för fotgängarplaneringen. Planerare 7 noterar exempelvis att Trafikkontoret inte har utarbetat direktiv för hur stadens centrala gator rent fysiskt kan utformas i syfte att främja fotgängare och stadsliv, som visar vad det innebär att planera för gående i praktiken. Planeraren hänvisar till det arbete som Trafikkontoret utförde under 2019 i detta syfte, men att det dokumentet inte gick igenom på Trafikkontoret. Planerare 7 och 8 är även av uppfattningen att det är svårt att hävda stadsmiljöfrågor och fotgängarfrågor mot trafikplanerare som sitter med trafikanalyser, men också att det är svårt att nå fram med de argumenten till de som sedan ska rita eller bygga gatan.

Flera planerare anser även att detaljplaneringen ibland kännetecknas av frimärkesplanering. Oftast inkluderas inte gatan som går runt detaljplanen i planen, för att bli en extra kostnad för exploatören och skapar problem med finansieringen, vilket förstärker svårigheten att hantera frågor mellan husen i detaljplaneprocessen. Planerare 3 uttrycker exempelvis att det finns ett problem med att detaljplanen har en så stark ställning i Plan- och bygglagen, då de är så tydligt avgränsade till sin yta. Även Planerare 2 diskuterar att detaljplanerna ibland inte hänger ihop på ett bra sätt, vilket ibland kan skapa underliga gånglösningar och göra det svårt att skapa sammanhängande och gena gångstråk. Planerare 4 nämner emellertid möjligheten att hantera fotgängarfrågor i ett s.k. program – som är ett steg mellan FÖP och en detaljplan och omfattar ett område med flera detaljplaner – och som är ett bra stöd för att påvisa fotgängarkopplingar. Däremot är det sällan som de görs, och i många fall kan de ha hunnit bli inaktuella när det väl är dags att ta fram en detaljplan. Utöver vissa brister med detaljplanen som planeringsverktyg, finns det så vitt planerarna vet inte några legala barriärer som hindrar staden från att planera för och prioritera fotgängare i stadsmiljön.

Vidare anser flera planerare att det finns ett glapp mellan förvaltningar som skapar en splittrad planering, och som exempelvis gör att markanvändningsplaneringen och lokaliseringen av olika funktioner i staden inte alltid hänger ihop på ett bra sätt med gånginfrastrukturen. Både Planerare 2 och Planerare 8 diskuterar exempelvis lokaliseringen av skolor, som inte alltid beaktar hur området ser ut i övrigt och hur skolbarnen ska kunna ta sig dit själva genom gång- och cykelnätet. Planerare 4, 6 och 7 diskuterar även att det finns ett glapp mellan olika planeringsskeden, bland annat mellan planeringen och bygg- och förvaltningsskedet. I detaljplaneprocessen försvåras möjligheten till återkoppling dels genom att det ofta har gått mellan 2-7 år från detaljplan till färdig byggnation, och dels av en relativt hög personalomsättning. Det gör att det kan vara svårt att utvärdera om det blev som det var tänkt i detaljplanen och om de planerade fotgängarlösningarna fungerade ur underhållssynpunkt. Bristen på möjligheten att följa upp och utvärdera åtgärder försvårar även möjligheten för Trafikkontoret att vara en lärande organisation. Planerare 7 och 8 noterar exempelvis att, även om förvaltningen har underlag från tidigare utredningar och projekt, är de inte alltid som de bygger vidare på den kunskapen. De nämner exempelvis en Space syntax-analys av potentiella gångstråk som genomfördes under 2015 vars arbete Trafikkontoret inte har byggt vidare på i det fortsatta arbetet.

6.2.4. Kulturella barriärer

Vad gäller den omgivande samhällsopinionen, anser flera planerare att permanenta omfördelningar från biltrafik till förmån för gångtrafik delvis försvåras av att de negativa rösterna tenderar att höras mycket mer än de positiva. Planerare 1 anser att bilinnehavarna är de som hörs mest när en omfördelning av gaturummen diskuteras:

Och då är bilinnehavarna en högljuddare röst i att man blir beklämd för att de tar bort [parkering], än vad fotgängarna är, såhär "jo men vi vill ha en gångbana". Alltså det finns ju inte den typen av motsvarande röst liksom, heller.

Likaså menar planeraren att det framförallt är de negativa verksamheterna som hörs när en borttagning av parkeringsplatser diskuteras i stadskärnan, och enligt Planerare 3 är det svårt att som tjänsteman vara modig och stå emot allmänhetens klagomål i sådana situationer när man inte känner att man har politikernas fulla stöd. Detta diskuteras även av Planerare 1, som anser att det saknas ett mod – både inom politiken och förvaltningen – att våga göra drastiska förändringar på grund av en rädsla för att det kommer uppstå klagomål, köbildning eller till och med totalt trafik kaos. I linje med detta nämner Planerare 7 att det fanns ett stort initialt motstånd från politiker, handlare och allmänhet mot att införa gångfartsområden innanför vallgraven på 2000-talet av rädsla för att innerstaden skulle dö ut, men att det i efterhand har setts som ett lyckat projekt.

I linje med Planerare 1 ovan antyder Planerare 6 att fotgångarfrågan inte väcker lika mycket engagemang som för andra transportslag, då hen inte upplever att det kommer in samma mängd synpunkter från allmänheten vad gäller felande länkar eller en avsaknad av kopplingar i gångnätet som det gör från exempelvis cyklister. Planeraren förklarar detta med att cyklister vill kunna ta sig fram snabbt och enkelt och att cykliserat blir lite irriterade om det saknas någon länk i cykelnätet, medan man som gående inte har samma tankegångar utan tar sig fram ändå. I enlighet med detta kopplar flera av planerarna tendensen att tulla på fotgångarnas yta i planeringen till en generell uppfattning om att "fotgängare alltid kommer fram", både hos allmänhet, politiker och tjänstemän. Planerare 7 relaterar detta till en uppfattning att gång inte kräver en aktiv planering:

[F]olk gement tänker nog inte heller på att man behöver planera gångtrafik, va. Utan man tror verkligen att [...] folk går väl lite där de har lust liksom. Men det gör de ju inte alls. De går där vi planerar att de ska gå, väldigt tydligt så.

Enligt Planerare 5 har detta synsätt bidragit till att gång inte har prioriterats i planeringen, och enligt Planerare 3 gör det att gående ibland glöms bort som ett äkta trafikslag och som ett realistiskt alternativ för pendlingsresor till och från jobbet. Som Planerare 6 uttryckte under föregående avsnitt medför även den upplevda flexibiliteten hos gående att de inte alltid ses som ett flöde och därför tenderar att glömmas bort i planeringsprocessen.

Att det skulle finnas ett utbrett motstånd i samhället mot att omfördela yta från biltrafik till fotgängare är emellertid långt ifrån hela sanningen. Exempelvis har samverkans-

gruppen Innerstaden Göteborg, efter önskemål från företag, lagt förslag till politiken om att testa göra såväl Kungsgatan hela vägen ner till Esperantoplatsen, som Kyrkogatan mellan Östra Hamngatan och Fredsgatan, till sommargångator. Vidare nämner Planerare 1 att varken fastigheter eller verksamheter, såsom Saluhallen, vill ha kvar parkeringen på Kungstorget. De verksamma ser istället ett värde i att göra något annat med den platsen som gör att området blir mer attraktivt och drar till sig människor och stadsliv. Då är det istället Trafikkontoret som agerar bromskloss, menar Planerare 1, för att politikerna inte vågar ta bort parkeringsplatserna utan att ersätta dem någon annanstans. Planerare 1 antyder samtidigt att det förekommer en slags organisationskultur som gör att tjänstemännen inte heller utmanar politiken:

Och vi är inte heller så på på Trafikkontoret av olika anledningar heller, alltså... att ta [utvecklingen av fler gångfartsområden] vidare. Jag vet faktiskt inte vad det beror på, alltså det klart att det påverkas av vad politiken vill, men det är inte så heller att vi har en plan eller provar politiken i att såhär, "nu har vi ett förslag på de här fyra gångfartsområdena, vad tycker ni om det?"

Även Planerare 7 spelar ner politikernas betydelse för den relativt låga status som gång tillskrivs i planeringen, då hen anser att det även är upp till tjänstemännen att se till att politikerna tar rätt beslut. Planerare 5 ger också uttryck för viss självkritik genom att säga att planerarens enhet och hen själv inte har varit så aktiva i att påvisa ett behov, lyfta det till politiken och komma med förslag på åtgärder som behöver göras på fotgängarområdet. Planeraren menar att det kan vara en del av förklaringen till att fotgängarplaneringen inte har tilldelats lika mycket resurser som cykelplaneringen, som har ett program med beslutade åtgärder att utgå ifrån.

Flera planerare antydde även ovan att människor inte identifierar sig som fotgängare på samma sätt som de identifierar sig som bilist eller cyklist, just för att rörelser till fots tas för givet och upplevs så självklart för de allra flesta människor. Medan det finns flera pådrivande lobbygrupper för cykel – däribland Cykelfrämjandet Göteborg som är tydligt närvarande i kommunpolitiken – finns det så vitt planerarna vet inte några lobbygrupper för fotgängare. Det tyder på att fotgängarfrågan inte är lika politiserad: ingen samhällsaktör driver frågan aktivt och därför skapas inte ett starkt politiskt momentum för den.

Detta kan relateras till vad som tycks vara en generell avsaknad av "sense of urgency" för den kommunala fotgängarplaneringen. Planerare 1 nämner dels att den förra trafikdirektören under det rödgröna styret såg fotgängarfrågan som en väldigt viktig fråga, och han var även en pådrivande faktor under processen med att ta fram ett fotgängarprogram – som i slutändan blev ett kunskapsunderlag till följd av en rad händelser, inklusive ett politiskt maktskifte. Planerare 1 beskriver framtagandet av fotgängarprogrammet som att luften gick ur processen: dels fanns inte resurser för att ta fram programmet (se avsnitt 6.2.1), och dels sipprade inte intresset för frågan ner från den dåvarande ledningen till den övriga organisationen. Planeraren menar att "den sista droppen" var när fotgängarprogrammet inte längre fick bli ett styrande dokument.

Planerare 1:s uppfattning är att kommunen har förlitat sig på enstaka personer som driver fotgångarplaneringen framåt – som i litteraturen kan förstås som policyentreprenörer eller eldsjälar – och när dessa nyckelpersoner försvinner svalnar också intresset för frågan. Planeraren anser att det inte fanns, och fortfarande inte finns, något stort intresse för fotgångarfrågan ens bland de anställda på Trafikkontoret att driva frågan. Planerare 7 delar denna bild, och menar att avsaknaden av ett tydligt ledarskap för frågorna i organisationen leder till att ett stort ansvar för att lösa dessa frågor läggs på respektive handläggare.

6.2.5. Möjligheter

Även om det, som framkom i avsnitten 6.2.1–6.2.4, finns flera problem och barriärer relaterade till Göteborgs Stads planering för och prioritering av fotgängare, pekar planerarna även på flera möjligheter och tecken på förbättring. Flera av planerarna anser att Trafikkontoret har börjat arbeta mer aktivt med fotgångarfrågan än tidigare som ett resultat av arbetet med att ta fram kunskapsunderlaget Gångvänligt Göteborg. Kunskapsunderlaget ses därmed som ett viktigt första steg för att öka och sprida kunskapen om frågan i kommunorganisationen.

Som nämndes under 6.2.3 *Organisatoriska & legala barriärer* finns också en vilja på Trafikkontoret att arbeta mer strategiskt med fotgångarplaneringen. I detta syfte beskriver Planerare 1 och 2 att Trafikkontoret bland annat påbörjade ett arbete med stadsdelarna innan de upphörde vid årsskiftet 20/21 för att göra bristanalyser i gångnätet och på så sätt fånga upp de behov som finns i olika delar av staden. Eftersom det även finns olika benägenhet att anmäla i olika delar av staden, är detta en del i att kommunen själv ”äger” frågan kring vad som är problemen på fotgångarområdet. Arbetet med stadsdelarna är tänkt att mynna ut i ett arbetssätt för hur man prioriterar och gör åtgärder på olika platser, som särskilt efterfrågas av Planerare 5. Ett annat led i detta är också Trafikkontorets pågående arbete med att ta fram en trafiknätsplan, som ger en överblick över stadens trafiksystem och innehåller en karta över stadens befintliga gångnät med olika hierarkier för gångnätet. Gångnätet redovisas på samma sätt som näten för bil, cykel och kollektivtrafik, och funktionsklasser tilldelas varje stråk för att ge underlag för när något trafikslag ska prioriteras upp framför ett annat (Planerare 1, Planerare 5, Planerare 2). Planerare 5 tror att planen kan komma att användas för att peka ut viktiga gångstråk och som stöd för att göra omfördelningar mellan trafikslagen.

Planerare 1 konstaterar att det således sker en långsam förflyttning mot en mer strategisk planering, även om den framförallt sker i det löpande arbetet snarare än inom ramen för en uttalad politisk satsning. Enligt planeraren är arbetet med bristanalyserna och trafiknätsplanen tänkt att utgöra grunden för någon slags gångplan. Planerare 1 och 2 trycker på att det görs små förbättringsåtgärder för fotgängare hela tiden, även om de hade önskat att det skedde i en högre takt. Utöver olika drift- och underhållsåtgärder, nämner planerarna bland annat att ett pågående arbete på Trafik-kontoret med att förbättra konfliktpunkter mellan gång- och cykeltrafiken och att ta fram olika utformningslösningar för att förbättra samspelet mellan trafikantgrupperna – vilket även föranleder ändringar i teknisk

handbok (Planerare 2, Planerare 6) Det pågår också ett trafiksäkerhetsarbete på kontoret där även fotgängarfrågan är inkluderad, exempelvis genom mindre åtgärder såsom fartgupp eller upphöjda övergångsställen (Planerare 2, Planerare 5). Vidare arbetar Trafikkontoret med att ta fram en stadsmiljöplan för stadskärnan som fokuserar på fotgängares koppling till stadsliv, med syftet att generera idéer för hur stadsmiljöerna inom vallgraven kan utformas för att bli mer attraktiva för gående (Planerare 1, Planerare 2). Det ska fungera som ett visionsdokument och en idébank snarare än som ett styr- eller måldokument.

Planerare 5 ser det också som positivt att fotgängare har en egen pott i trafikinämndens investeringsplaner som numera är skild från stadsmiljöåtgärder. Planeraren menar att det dels synliggör att gång erkänns som ett transportslag i investeringsplaneringen, samt att man såg att det fanns olika behov mellan rörelse- och vistelsefunktioner – även om åtgärder i potten för stadsmiljö i många fall också gynnar fotgängare. Samtidigt skapar det ofta oklarheter i planeringen kring huruvida ett projekt är en fotgängarfråga eller en stadsmiljöfråga och vilken pott det ska finansieras genom, och som Planerare 8 nämnde under 6.2.3 bidrar det ibland till en stuprörsplanering. En annan styrka som lyfts av Planerare 2 är Trafikkontorets interna organisering, som innehåller avdelningar med som berör fotgängarfrågor, social hållbarhet, mobilitet, trafikplanering, stadsmiljö och parkering under samma tak. Det skapar enligt planeraren en möjlighet att samarbeta bättre inom kontoret och att lättare kunna göra inspel mellan enheter och avdelningar i olika planer och projekt. Vidare nämns möjligheten att lättare kunna mäta och följa upp gångtrafiken framöver i takt med att bättre teknik utvecklas, exempelvis genom wifi-mätningar och appar i mobiltelefonerna. Enligt Planerare 2 och 3 kommer detta göra att fotgängare syns mer i statistiken, och på sikt kommer det även innebära att såväl metoden som målen för färdmedelsfördelningen behöver göras om.

Slutligen nämner flera av planerarna möjligheten att använda sig av tillfälliga lösningar och experiment för att bana väg för mer permanenta och/eller radikala åtgärder. Planerare 5 nämner exempelvis att coronapandemin skapade en sådan möjlighet, då Trafikkontoret inför sommaren 2020 fick i uppdrag att med kort varsel implementera olika coronaåtgärder som bland annat innebar att göra om fler gator än vad som ursprungligen var planerat till sommargångator. Exempelvis togs gatuparkering i anspråk på delar av Kungsgatan i detta syfte, men enligt Planerare 5 fick de inte in så mycket klagomål från boende. Vidare nämner Planerare 2 att Linnégatan gjordes om till en tillfällig cykelfartsgata under sommaren, där fotgängare fick hela trottoarytan när cykelbanan på båda sidor flyttade ut i bilkörfältet. Planeraren anser att kommunen borde använda sig av sådana metoder oftare för att se vad som händer – och samtidigt testa politiken – för att bygga acceptans för att i ett senare skede eventuellt kunna göra åtgärden permanent.

6.2.6. Sammanfattande analys

Resultaten från intervjuerna pekar på att fotgängare inte prioriteras i samma utsträckning i den löpande planeringsverksamheten som i de kommunala strategierna, och att det finns flera policybarriärer som bidrar till att den skriftliga prioriteringsordningen är svår att

upprätthålla i faktiska planeringssituationer. Alla typer av barriärer i det teoretiska ramverket har uppmätts, men utifrån planerarnas perspektiv har lagstiftningen ingen tydlig begränsande inverkan på möjligheten att bedriva en aktiv fotgängarplanering i kommunen. Nedan görs en sammanfattande analys av de barriärer som har identifierats, och hur de relaterar till varandra.

Inom politiken saknas ett intresse för att satsa på fotgängarfrågan, som troligen delvis bottnar i en okunskap om de sätt som bra gångvillkor kan gynna staden som helhet. Det kan i sin tur kopplas till en kulturell barriär där gång tas för givet och även upplevs vara ett ”oplanerat” transportslag som inte behöver lyftas av politiken. Resultatet blir att frågan inte kommer upp till ytan på samma sätt genom uttalade politiska satsningar och allokerade resurser för sådana ändamål, vilket i sin tur skapar en resursmässig barriär som sätter gränser för vad fotgängarplaneringen i kommunen kan åstadkomma med befintliga medel. Samtidigt har tjänstemännen ett ansvar att belysa och lyfta relevansen av frågan till det politiska styret, och att detta inte görs tyder på att det även finns ett ointresse för frågan inom förvaltningen.

Fotgängarplaneringen i staden bedrivs idag i första hand genom mindre förbättringsåtgärder som inte påverkar de andra transportslagens anspråk på gaturummen i någon större utsträckning. En verklig prioritering av fotgängare i de befintliga stadsrummen förutsätter emellertid även att ytor omfördelas från biltrafiken till förmån för vistelse och rörelse till fots. Sådana åtgärder möts dock av en motvillighet hos såväl det politiska styret som hos medborgare och verksamheter, där det i första hand är nej-sägarna som hörs. Det kan i sin tur förklaras med att det är lättare att motsätta sig en förändring av något som finns, än att föreställa sig fördelarna med något som inte finns – vilket utgör en slags psykologisk utmaning mot att lämna status quo i riktning mot mer (och fler) fotgängarvänliga stadsmiljöer.

Vad som framstår som en minst lika stor utmaning är det trafikplaneringsarv som tycks leva kvar såväl i den kommunala organisationsstrukturen som hos många av dess tjänstemän, och som både kan förstås som en organisatorisk och en kulturell barriär. Genom GEM-modellen har Trafikkontoret fått ett ökat ansvar för fotgängarfrågan i detaljplaneprocessen, inte bara i termer av gång som ett transportslag utan också i termer av fotgängares koppling till stadsliv. Mycket tyder emellertid på att Trafikkontorets planeringsprocesser fortfarande kännetecknas av den traditionella transportplaneringens fokus på att lösa trafikrelaterade problem genom att tillgodose yta för olika trafikflöden. Denna flödesinriktade planering bidrar till att fotgängare osynliggörs då de inte enkelt låter sig kalkyleras med trafikanalytiska metoder – se även kommande kapitel.

Även i kommunens löpande planeringsverksamhet finns således tydliga kopplingar till den instrumentella rationaliteten. I denna planeringskontext vittnar planerna också om att det är svårt att hävda kvalitativa argument kopplade till gång- och stadslivsfrågor. Det förutsätter även en normativ diskussion om vad det är för stad som planeringen ska bidra

till att bygga, som är svår att uppmärksamma i en lösningsstyrd planeringsprocess som i första hand fokuserar på genomförandet, eller 'hur':et. Det blir också en subjektiv bedömning att fråga sig vilken upplevelse fotgängaren får av en gångyta, som är svårare att väga mot tekniska utrymmeskrav för de andra transportslagen. Detta synliggör en kulturell barriär och uppfattning om att "fotgängare alltid kommer fram", men också om att fotgängares behov är tillgodosedda bara genom den blotta existensen av trottoarer och övergångsställen. Resultatet blir att fotgängare inte sällan behandlas styvmoderligt i planeringsprocessen och får det som blir över i termer av resurser, tid och fysiskt utrymme.

En relaterad utmaning är den stuprörsplanering som verkar prägla kommunens planering, och som tidvis medför en bristande kommunikation mellan policyområden, planeringsskeden, enheter och avdelningar, men också mellan förvaltningar. Det skapar en svårighet att få en helhetssyn inom många policyområden – säkerligen inte bara inom fotgängarplaneringen. Göteborgs Stads organisation – där ansvaret för stadsplaneringen är uppdelad på tre förvaltningar – medför en traditionell separering mellan trafikplaneringen å ena sidan och bebyggelsen å den andra, som möjligen har bidragit till fotgängarfrågans marginalisering genom att förstärka den traditionella transportplaneringens närvaro i Trafikkontorets planeringsverksamhet. För fotgängarplaneringen har GEM-modellen i praktiken även medfört en oklar ansvarsfördelning mellan Trafikkontoret och Stadsbyggnadskontoret, där Trafikkontoret inte alltid upplever att de är ansvariga för de delar av fotgängarfrågan som berör stadsmiljö och stadsliv.

En ovilja att prioritera fotgängare genom att göra en annan fördelning mellan trafikslagen i gaturummet tycks således finnas inom både politiken och förvaltningen. Det synliggörs bland annat i det faktum att det saknas ett fotgängarprogram – och med den en nulägesanalys och handlingsplan med planerade åtgärder och projekt – men också i att det saknas direktiv för hur målen för fotgängare och stadsliv påverkar den fysiska utformningen av stadsrummen. Frånvaron av ett utformningsdirektiv som konkretiserar hur strategierna på hållbar mobilitet tar materiell form, bidrar troligen till svårigheten att argumentera för fotgängarvänliga stadsmiljöer i Trafikkontorets planprocesser. Istället är det fortsättningsvis måtten i teknisk handbok som gäller och som konsulterna ritar utformningsförslagen efter. När det inte finns något dokument att ta stöd i, riskerar fotgängarfrågan att drunkna bland tekniska argument och riktlinjer för de andra transportslagen när målkonflikter uppstår i planeringen. I nuläget sker inte heller en systematisk nedbrytning av trafikstrategins mål i den löpande verksamheten, vilket skulle kunna tänkas vara en viktig förutsättning för att se till att ambitionerna kring hållbar mobilitet genomsyrar det faktiska planarbetet.

I linje med detta saknas ett standardiserat arbetssätt för hur fotgängarfrågan ska integreras i verksamheten: i dagsläget är det ett perspektiv som "läggs till" i planeringen, snarare än en integrerad del av trafikplaneringsprocessen. I kombination med en avsaknad av tydliga riktlinjer från politiken, medför detta att fotgängarplaneringen till stor del är personbunden och beroende av 'policyentreprenörer' och 'eldsjälar' som driver frågan –

vilket även gör den känslig för politiska maktskiften och organisatoriska förändringar. Detta kan även delvis förstås som en resursmässig barriär i form av en okunskap om fotgängarfrågan, och kanske i synnerhet inom tekniskt inriktade planeringsprofessioner. Kunskapen om stadens fotgängare är också låg generellt i kommunorganisationen till följd av svårigheterna att räkna på och mäta gångtrafiken, vilket också innebär att det i nuläget inte går att följa upp de strategiska målsättningarna på området.

Bättre tekniska möjligheter att mäta hur fotgängare rör sig kommer förhoppningsvis leda till att fotgängare synliggörs mer i statistiken framöver, och även ge gång ett ökat erkännande som ett transportslag. Det finns även tecken på att fotgängarplaneringen håller på att bli mer strategisk, bland annat genom inkluderingen av ett gångnät i det pågående arbetet med en trafiknätsplan – som även skulle kunna bidra till att viktiga gångstråk och stadslivsfunktioner uppmärksammas och får en ökad tyngd i planeringsprocessen. Tillfälliga lösningar lyfts också som en möjlig väg framåt för att accelerera fotgängarplaneringen och påskynda en process mot att göra fler omfördelningar av gaturummen.

7 Är staden "gångbar"?



7.1. Diskussion & slutsats

I den här uppsatsen har Göteborgs Stads prioritering av och planering för fotgängare undersökts. Genom studier av kommunala styr- och måldokument och intervjuer av planerare har det framkommit att fotgängarplaneringen inte går i linje med de skriftliga målsättningarna på området, och att prioriteringsordningen mellan trafikslagen förändras när strategierna ska omsättas i den löpande verksamheten.

De kommunala strategidokumenterna har uppvisat flera brister, såsom att de saknar koppling till genomförandet, beskriver ett ideal, innehåller målkonflikter och inte ger någon tydlig vägledning när konflikter uppstår i planeringsprocessen mellan olika transportslag och behov. Samtidigt begränsar de inte, utan uttrycker snarare stöd för, en mer genomgående prioritering av fotgängare vid planeringen och utformningen av stadsrummen – åtminstone i centrala staden som har varit i fokus för denna uppsats. En planerare uttryckte att strategierna ska användas som en vision att luta sig mot snarare än ett dokument som ska prägla varje enskild planeringssituation. Det ligger naturligtvis något i detta, men om en strategi som berör utvecklingen mot hållbara transportsystem inte är avsedd att efterlevas och integreras i planeringsverksamheten, är frågan om en stad som Göteborg någonsin kommer kunna lämna den traditionella transportplaneringen i riktning mot en hållbar stadsutveckling.

Från intervjuerna av planerare framträder istället en bild om att det i huvudsak är i den praktiska planeringen som problemet ligger, och i föregående avsnitt påvisades ett flertal policybarriärer som bidrar till svårigheten att planera för och prioritera fotgängare i Göteborg. Dessa policybarriärer – och kanske i synnerhet de politiska, organisatoriska och kulturella barriärerna – bildar tillsammans en institutionell barriär mot att prioritera fotgängare i enlighet med de kommunala strategierna, där de värderingar, övertygelser och antaganden som finns hos allmänhet, politiker och tjänstemän påverkar de beslut som fattas i såväl den politiska sfären som i den kommunala planeringsverksamheten. I likhet med Lindelöw et al (2016) identifierades en uppfattning om att gångtrafiken inte behöver planeras och att fotgängare alltid tar sig fram, vilket bidrar till att frågan osynliggörs såväl inom politiken som i de kommunala planeringsprocesserna. I kombination med en planeringstradition som premierar teknisk och regelbaserad kunskap framför värdebaserade argument, bidrar detta till att fotgängares behov och anspråk på yta i stadsrummet inte tillgodoses i samma utsträckning som för de andra transportslagen. Det medför att den löpande planeringen inte sällan går tväremot stadens skriftliga ambitioner: istället för att prioritera de gående högst prioriteras de lägst.

Såväl de kommunala styr- och måldokumenterna som den löpande planeringsverksamheten har uppvisat tydliga kopplingar till konceptet instrumentell rationalitet och Pattons (2007) studie av de konkurrerande rationaliteterna hos fotgängare respektive biltrafik. Trafikkontorets planeringsprocesser synliggör dualismen *flöde-plats*, som genom att utgå ifrån att få olika flöden att gå ihop bidrar till att marginalisera fotgängare i planeringsprocessen. Medan höga hastigheter i gaturummet ökar biltrafikens framkomlighet, medför lägre

hastigheter att fotgängare och stadsliv gynnas genom att stadens funktion som en väv av platser tilldelas en ökad betydelse. Här står kvantifierbara mål i trafikstrategin om motortrafikens framkomlighet (E3) mot kvalitativt formulerade mål för gång och stadsliv, och där gångtrafikens andel av färdmedelsfördelningen inte går att mäta eller följa upp med dagens teknik. Det styrker Lindelöw et al (2016) slutsats om att gång fortfarande exkluderas från många aspekter av den instrumentella rationaliteten.

Som framkom i föregående kapitel bedrivs fotgängerplaneringen idag främst genom mindre projekt och förbättringsåtgärder, skild från de andra transportslagen. I linje med Pattons (2007) insikter om att det inte går att optimera gator för bilar och fotgängare samtidigt, hävdar jag emellertid att fotgängerplaneringen inte enbart kan bedrivas som en isolerad verksamhet: då en prioritering förutsätter att något annat prioriteras ner, innebär en verklig prioritering av fotgängare att ytor i stadsrummet behöver omfördelas till förmån för vistelse och rörelse till fots. Om planeringen ska leva upp till kommunens strategier på området behöver detta utrymme i första hand tas från biltrafiken, som även är det transportslag som de befintliga stadsmiljöerna tenderar att vara utformade efter.

Diskrepansen mellan strategier och planeringspraktik kan också förstås som ett översättningsproblem, där det ytterst inte spelar någon roll hur välformulerade strategier staden har så länge de inte implementeras och efterlevs i den löpande planeringen. Jag vill påstå att denna diskrepans i huvudsak uppstår på grund av att det finns ett glapp mellan skriftliga ambitioner och mål å den ena sidan, och fysisk utformning å den andra. Medan det finns tydliga tekniska direktiv och handlingsplaner för de andra transportslagen, saknas motsvariga planeringsstöd och direktiv för fotgängerplaneringen. Som nämndes i föregående kapitel bidrar detta till att förstärka okunskapen om fotgängerfrågan och om vad en fotgängervänlig planering innebär för den fysiska utformningen av stadsmiljöer. Frånvaron av ett sådant direktiv skulle kunna tolkas som ett symptom på den identifierade viljebristen hos både politik och förvaltning att göra en annan fördelning av yta mellan transportslagen i gaturummen i den centrala staden.

På detta tema tycks strategierna på fotgängare och hållbar mobilitet ännu inte ha påverkat utformningen av stadsrummen, där det i bland annat trafikstrategin går att läsa att låga hastigheter ska vara inriktningen för majoriteten av stadens gator. Idag gäller 50 km/h som bashastighet i Göteborg. En snabb jämförelse i Nationell Vägdatabas (NVDB), visar att bashastigheten i Malmö är 40 km/h, medan den i Stockholm är 30 km/h. Utöver de stora trafiklederna är endast vissa genomfartsgator undantagna från normen i Stockholm, som då har en hastighet på 50 km/h. För Malmö finns inga sådana undantag för högre hastigheter: där består undantagen istället av att komplettera bashastigheten med 30-gräns eller gångfartsreglering på vissa gator. Då lägre hastigheter innebär att körbredderna kan minskas, indikerar detta att det *finns* utrymme för att göra en annan fördelning mellan transportslagen på Göteborgs gator, som delvis kan användas för att skapa extra ytor för vistelse och rörelse till fots – eller åtminstone göra att minimimåttet på en 2 meter bred gångbana i teknisk handbok inte underskrids. Givetvis måste omdaningar av

stadsrummen ske stegvis och inom ramen för kommunens tillgängliga resurser, men det indikerar samtidigt återigen att det finns en motvillighet att fatta de beslut som behövs för att implementera de skriftliga ambitionerna på området.

Utöver omfördelningar i befintlig miljö anser jag att fotgängarplaneringen även behöver integreras och bli en naturlig del av trafikplaneringsprocessen, istället för att bedrivas lite på sidan av som den gör i Göteborg idag. Insikten från Patton (2007) att det inte går att optimera gaturummet för biltrafik och fotgängare samtidigt, medför att svårigheten att kvantifiera fotgängare blir ett reellt problem. Fokuset på att lägga upp flöden reproduceras i trafikanalytiska metoder såsom VISSIM och Level of Service (LOS) som är svåra att applicera på gångtrafiken, och som innebär att fotgängarfrågan gång på gång exkluderas från den instrumentella rationaliteten. Det medför att, när beslutsfattare exempelvis överväger en omdaning av en gata till förmån för fotgängare, är kostnaderna – i form av trafikstockningar mätt i tidsfördröjningar per bilist – väldokumenterade genom kvantitativa analyser, medan de potentiella fördelarna oftast inte går att mäta och bara kan uttryckas genom att hänvisa till kvalitativa värden. Det bidrar till att fotgängare osynliggörs i planeringsprocessen, och stödjer således ett bevarande av status quo.

Man kan tycka att stadslivsfrågor och fotgängarfrågor borde väga så pass tungt så att de kan trumfa de tekniska argumenten, men så är inte fallet idag. Dagens planeringsverklighet i städer är också mycket mer komplex än när den traditionella transportplaneringen utvecklades, genom att den i stor utsträckning sker i redan tät bebyggd miljö och präglas av betydligt fler målsättningar kopplade till attraktivitet, hälsa, tillgänglighet, jämlikhet och hållbarhet. Då planerarna i denna studie vittnar om att planeringen har svårt att hantera målkonflikter, väcks frågan huruvida den traditionella transportplaneringens metoder är anpassade för att ta hänsyn till alla dessa ”nya” behov. Samtidigt har den instrumentella rationaliteten många fördelar, då den syftar till att skapa ett gediget planeringsunderlag genom att mäta effekterna av olika beslutsalternativ. Ett grundläggande problem är emellertid att biltrafikens negativa externaliteter sällan är inkluderade i liknande beräkningar, vilket kan förstås som en form av instrumentell irrationalitet. Exempelvis utgår trafikprognoser i många fall enbart utifrån samhällsekonomiska vinster och inte de samhällsekonomiska kostnader som biltrafiken orsakar – såsom trafikolyckor, förlust av biologisk mångfald, hälsosjukdomar, dödsfall och en negativ klimat- och miljöpåverkan. Det ger en skev bild av verkligheten som snarare påvisar att vad som behövs är *mer* instrumentell rationalitet. Det illustrerar även Pattons (2007) poäng om att den instrumentella rationalitetens värden, metoder och materiella former inte är objektiva utan värdeladdade genom att de premierar kvantifierbara aspekter framför kvalitativa och svårsmätbara aspekter.

En möjlig väg framåt är således en utveckling av den instrumentella rationaliteten så att den också mäter sådana negativa externaliteter – vilket naturligtvis är lättare sagt än gjort. För att anpassa fotgängarplaneringen till rådande planeringsomständigheter där beslutsfattandet föregås av cost benefit-analyser och liknande kalkyleringar, anser jag att man behöver hitta sätt att inkludera fotgängarfrågan i den instrumentella rationalitetens

metoder så att den tilldelas ett mätbart värde som kan vägas mot flödesanalyser, parkeringstal och andra direktiv för biltrafiken. Detta då väl avvägda beslut i komplexa planeringssituationer måste stödjas av planeringsunderlag, och det förutsätter idag en mätbarhet. Det pågående arbetet med en trafiknätsplan utgör kanske en sådan möjlighet genom att varje gata tilldelas en funktionsklass utifrån hur viktig gatan är utifrån ett gång- cykel, bil- och kollektivtrafikperspektiv. På så sätt får fotgängarvänligheten ett värde som kan jämföras med de funktioner som gatan har för de övriga trafikslagen. Även om måttet inte är kvantifierbart, möjliggör det mer informerade planeringsbeslut genom att kvalitativa aspekter kopplade till stadslivs- och fotgängarfrågor ges en ökad tyngd.

Space syntax-analyser av potentiella gångstråk är också ett försök att operationalisera fotgängarfrågan till ett mätbart värde, som Göteborgs Stad skulle kunna använda mycket mer som underlag i sina planprocesser. Förbättrade tekniska verktyg för att räkna gångtrafiken, samt mäta och modellera hur fotgängare rör sig, kan också bidra till att synliggöra fotgängare i planeringsprocessen och att gång får en ökad status som ett transportslag. Det innebär också en möjlighet att lättare kunna följa upp utvecklingen på gångområdet och utvärdera effekten av tidigare satsningar. I kombination en gångplan och ett utformningsdirektiv för att översätta stadens strategier till fysiska planeringssituationer, kommer det förhoppningsvis göra att fotgängares grundläggande betydelse för att binda ihop staden, främja stadslivet, och bidra till hållbara transportsystem, värderas mer, och även materialiseras fysiskt i utformningen av Göteborgs centrala stadsmiljöer.

Utöver detta behöver även planeringen anpassas till fotgängarfrågan i någon mån. Stadens separerade stads- och trafikplanering, som manifesteras i den organisatoriska uppdelningen mellan ett trafikkontor, ett stadsbyggnadskontor och ett fastighetskontor, har troligen medfört att fotgängarfrågan missgynnas i högre grad än de andra transportslagen som drivs av en mer flödesbaserad rationalitet. Genom att fotgängarfrågan i stor utsträckning faller under Trafikkontorets ansvarsområde har den stoppats in i en trafikplaneringsprocess som den inte är helt anpassad till. Det är möjligt att det finns ett tydligare ”platsbaserat” arbetssätt på Stadsbyggnadskontoret eller Park- och naturkontoret som därför lägger en större vikt vid kvalitativa aspekter kopplade till gång- och stadslivsfrågor, men samtidigt behöver alla transportslag hanteras i samma planeringsprocess – gångfrågan kan inte tillhöra ett separat kontor. Stadens nya organisering i ett planerande och ett genomförande kontor utgör – om än med en risk för nya samordningsproblem – kanske en väg framåt genom att både trafik- och stadsplaneringen sker under samma tak, vilket gör att de policyområden som idag hamnar mellan förvaltningar blir lättare att hantera. En integrerad trafik- och bebyggelseplanering är även en förutsättning för att kunna bedriva en hållbar mobilitetsplanering där såväl resbehovet som reseavstånden minskar.

Vidare kan det konstateras att biltrafiken måste minska i Göteborg för att såväl trafikstrategin som stadens övergripande inriktning om en levande, tät och nära stad ska kunna nås. Att minska framkomligheten med bil och ta bort biltrafikens barriäreffekter i stadsrummet, är också en fortsättning för att stadsmiljön ska bli mer attraktiv att vistas i som

gående och för att gångtrafikens andel av färdmedelsfördelningen ska kunna öka. I nuläget verkar staden inte ta de radikala beslut som behövs för att få ner antalet resor med bil. Denna studie har emellertid i första hand studerat den motsatta sidan av myntet – fotgängarplaneringen – och där gör staden i dagsläget inte heller tillräckligt för att prioritera fotgängare i stadsmiljön, även om det finns vissa tecken på bättring. Slutsatsen är således att Göteborgs Stad inte gör en gångbar prioritering mellan fotgängare och biltrafik, givet de mål om hållbar mobilitet – både i termer av prioriteringsordning och målen för färdmedelsfördelning – som staden har.

För att överbrygga de policybarriärer som har identifierats i denna fallstudie och ta ett större grepp kring fotgängarfrågan, krävs bland annat: ett politiskt mod; tydliga riktlinjer för hur fotgängarfrågan ska integreras i planeringen, en utbredd kunskap om fotgängare genom fler mätningar, utvärderingar och lärande av tidigare projekt, samt en planering där fotgängarfrågan inkluderas tidigt och som en integrerad del av planeringsprocessen. Även om det inte har varit fokus för denna uppsats behöver även gångfrågans koppling till kollektivtrafiken synliggöras och lyftas fram för att skapa tillgänglighet på såväl korta som långa sträckor med hållbara transportmedel. Som nämnt i uppsatsen arbetar Göteborg redan med att utveckla kollektivtrafiken på flera fronter – bland annat genom ett stombussnät inom ramen för Målbild Koll 2035 – och utöver att se över gångkopplingarna är det här viktigt att balansera de målkonflikter som kan uppstå mellan fotgängare och kollektivtrafikens krav på framkomlighet så att inte nya barriärer uppstår. Detsamma gäller för det pågående arbetet med att bygga ut cykelnätet. Slutligen behövs en vilja att våga testa och experimentera med olika lösningar. Här skulle exempelvis Göteborg kunna ta inspiration från Oslo, där tillfälliga åtgärder har materialiserats i permanenta omfördelningar av yta från biltrafik till gång och stadsliv i många centrala gaturum. Fotgängare utgör trots allt grunden för stadens liv, och genom att prioritera fotgängare i stadsrummet blir staden en plats för människor – inte för passerande trafik.

7.2. Förslag på vidare forskning

Som nämnes i studiens avgränsning har denna fallstudie enbart studerat Göteborgs Stad som aktör (i praktiken Trafikkontoret), och enbart fotgängarplaneringen utifrån planerarnas perspektiv. För att sätta in denna studies resultat i sitt sammanhang är ett förslag på vidare studier att, i likhet med Curtis & Low (2012), studera hela diskursen kring transportsystemet i Göteborg och hur olika aktörer involverade i transportplaneringen – dvs. även politiker och externa aktörer – formar diskursen genom närvaron av olika storylines. Här skulle det exempelvis vara intressant att ställa sig frågan vilken roll fordonsindustrin och Göteborgs historia som något av en bilbygggarstad har för planeringen av transportsystemet i Göteborg.

Vidare kan denna studie inte uttala sig om de potentiella målkonflikter som förekommer mellan överordnade mål för stadsutvecklingen, såsom mellan regional utveckling,

ekonomisk tillväxt och kommunens mål kring hållbara transporter. Ett annat förslag på vidare studier är därmed att studera hela Göteborgs stadsutvecklingsstrategi i linje med exempelvis Vogel (2016) och Næss et al (2011), för att på så sätt kunna närma sig ett svar på frågan huruvida den nuvarande stadsutvecklingen går i linje med kommunens hållbarhetsambitioner och den mycket nödvändiga omställningen till hållbara transportsystem i städer. Mot bakgrund av dessa studiers slutsatser finns det emellertid anledning att tro att Göteborg präglas av en tillväxtorienterad diskurs som i praktiken bromsar utvecklingen mot hållbara transportsystem, och som även behöver förstås utifrån en regional och nationell (och internationell) kontext. Bland annat kan det konstateras att det Västsvenska paketet, som förvisso innehåller stora satsningar på kollektivtrafiken, också medför en utbyggnad av väginfrastrukturen genom tillkommande körfält och trafikplatser och den nyöppnade Marieholmstunneln. Det innebär att det inte nödvändigtvis räcker med att överbrygga policybarriärer inom transportplaneringen för att städer ska kunna utvecklas i en hållbar riktning, utan också en genomgripande systemförändring vad avser vår tids konsumtions-, produktions-, och mobilitetsmönster.

8 Referenser & bilagor



8.1. Referenslista

8.1.1. Material

Budget 2021: Göteborgs Stad, antagen av Kommunfullmäktige 2020
Gångvänligt Göteborg, måldokument publicerat 2019
Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030, slutgiltig version, inväntar antagande i Kommunfullmäktige under våren 2021
Investeringsplaner: från dokumenten *Budget/Verksamhetsplan* mellan åren 2017–2021
Klimatstrategiskt program för Göteborg, antaget av Kommunfullmäktige 2014
Parkeringspolicy för Göteborgs Stad, antagen av Kommunfullmäktige 2009
Trafikstrategi för en nära storstad, antagen av Trafiknämnden 2014
Översiktsplan för Göteborg, antagen av Kommunfullmäktige 2009
Översiktsplan för Göteborg, samrådshandling dec 2018
Översiktsplan för Göteborg: Fördjupad för Centrala Göteborg, samrådshandling dec 2018

8.1.2. Litteratur

Alfonzo, M. A. (2005). To Walk or Not to Walk? The Hierarchy of Walking Needs. *Environment and Behavior*, 37(6), s. 808–836. DOI: 10.1177/0013916504274016

Babb, C. & Curtis, C. (2015). Institutional practices and planning for walking: A focus on built environment audits. *Planning Theory & Practice*, 16(4), s. 517–534. DOI: 10.1080/14649357.2015.1084361

Banister, D. (2005). Public policy and sustainable transport. I Banister, D. (2005), *Unsustainable Transport: City transport in the new century*, s. 58–79. London & New York: Routledge.

Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15, s. 73–80. DOI: 10.1016/j.tranpol.2007.10.005

Barter (2013). "‘Cars are parked 95% of the time’. Let's check!". Hämtad 2021-03-10. <https://www.reinventingparking.org/2013/02/cars-are-parked-95-of-time-lets-check.html>

Beatley, T. (2012). *Green Cities of Europe*. Washington: Island Press. DOI: 10.5822/978-1-61091-175-7

Berg, J. (2013). *Parkering för hållbar stadsutveckling*. Sveriges Kommuner och Regioner.

Berglund, U. – Eriksson, M. – Ullberg, M. (2011). *Här går man!* Rapport 2011:3. Uppsala: Institutionen för stad och land, SLU Ultuna.

Blix, J. (2018). *Att säkra goda förutsättningar för gång och cykling som del av vardagslivet*. Växjö. <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2018/04/F%C3%B6ruts%C3%A4ttningar-f%C3%B6r-g%C3%A5ng-och-cykling.pdf>

Boverket (2013). *Planera för rörelse! – en vägledning om byggd miljö som stimulerar till fysisk aktivitet i vardagen*.

Buehler, R. & Pucher, J. (2009). Sustainable Transport that Works: Lessons from Germany. *World Transport Policy & Practice*, 15(1). https://ralphbu.files.wordpress.com/2011/09/freiburg_wtpp.pdf

- Cairns, S. – Atkins, S. – Goodwin, P. (2002) Disappearing traffic? The story so far. *Municipal Engineer*. 151(1), s. 13–22. DOI: 10.1680/muen.2002.151.1.13
- Curtis, C. & Low, N. (2012). *Institutional Barriers for Sustainable Transport*. Aldershot: Ashgate.
- Cwejman, A. (2015). ”Göteborgarna förtjänar sin historia”. Göteborgs-Posten. Hämtad 2021-03-17. <https://www.gp.se/ledare/g%C3%B6teborgarna-f%C3%B6rtj%C3%A4nar-sin-historia-1.118188>
- Ekström, A. (2021). ”Politikerna överens om ny stadsplanering”. Göteborgs-Posten. Hämtad 2021-03-17. <https://www.gp.se/nyheter/g%C3%B6teborg/politikerna-%C3%B6verens-om-ny-stadsplanering-1.41077094>
- Eriksson, U. (2013). *Neighbourhood environment and physical activity*. Doktorsavhandling. Lund: Medicinska fakulteten, Lunds universitet.
- Esaiasson, P. – Giljam, M. – Oscarsson, H. – Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Europeiska Revisionsrätten (2020). *Hållbar rörlighet i EU:s städer: inga större förbättringar är möjliga utan medlemsstaternas engagemang*. Särskild rapport 2020:6. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_SV.pdf
- Forsyth, A. (2015). What is a walkable place? The walkability debate in urban design. *Urban Design International*, 20(4), s. 274–292. DOI: 10.1057/udi.2015.22
- Forward, S. & Gustafsson, N. (2012). *Fotgängarna i fokus – en kunskapsöversikt*. VTI. <https://docplayer.se/4762049-Fotgangarna-i-fokus-en-kunskapsoversikt.html>
- Gaffron, P (2003). The implementation of walking and cycling policies in British local authorities. *Transport Policy*, 10, s. 235–244. DOI: 10.1016/S0967-070X(03)00024-6.
- Galletta, A. (2013). *Mastering the semi-structured interview and beyond: from research design to analysis and publication*. New York University Press.
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Washington: Island Press.
- Goodwin, P. – Hass-Klau, C. – & Cairns, S. (1998). Evidence on the effects of road capacity reduction on traffic levels. *Traffic engineering and control*, 39, s. 348–354.
- Göteborg & Co (u.å). ”Göteborgs historia och arv”. Hämtad 2021-03-16. <https://www.goteborg.com/goteborgs-historia-och-arv/>
- Göteborgs Stad (2009). *Översiktsplan för Göteborg: Del 1 – Utgångspunkter och strategier*. Stadsbyggnadskontoret.
- Göteborgs Stad (2012). *Återrapportering av uppdrag angående Bilfria dagar i Göteborg*. Handling 2012 nr 189, Kommunfullmäktige.
- Göteborgs Stad (2013). *Trafikstrategi för Göteborg – underlagsrapport: Historisk tillbakablick*. Rapport nr: 1:2:2013, Trafikkontoret.
- Göteborgs Stad (2017). *Lägesrapport om utvärdering test upplåtelse i parkeringsyta*. Dnr 1366/17, Trafikkontoret.
- Göteborgs Stad (2019). Yrkande (M), (S), (L), (V) *Permanent gågata på Tredje Långgatan (TN 2018-02-08 §48)*. Dnr 1655/18, Trafikkontoret.
- Göteborgs Stad (2020 a). Kommunfullmäktige, sammanträdesdatum 2020-08-20: Protokoll (nr 7).
- Göteborgs Stad (2020 b). *Yttrande över motion av Stina Svensson (FI) och Teysir Subhi (FI) om bilfria söndagar*. Handling 2020 nr 201, Kommunfullmäktige.

- Göteborgs Stad (2021). "Älvstaden – Stadsutveckling Göteborg". Hämtad 2021-03-17. <https://stadsutveckling.goteborg.se/alvstaden/>
- Göteborgs Stad (u.å. a). "Kort kommunfakta - Göteborgs Stad". Hämtad 2021-03-16. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/kort-kommun-fakta>
- Göteborgs Stad (u.å. b). "Om Göteborgs historia". Hämtad 2021-03-16. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/historia/om-historia>
- Göteborgs Stad (u.å. c). "Luftkvaliteten i Göteborg". Hämtad 2021-03-17. <https://goteborg.se/wps/portal/start/miljo/miljolaget-i-goteborg/luft/luftkvaliteten-i-goteborg?uri=gbglnk%3A201812083425392>
- Göteborgs Stad (u.å. d). "Så styrs Göteborg - Göteborgs Stad". Hämtad 2021-03-16. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/sa-styrs-goteborg?uri=gbglnk%3A201632020234438.20163714023883>
- Göteborgs Stad (u.å. e). "Kommunens organisation". Hämtad 2021-03-16. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/kommunens-organisation-ny>
- Göteborgs Stad (u.å. f) "Gå och vistas i Göteborg". Hämtad 2021-03-17. <https://goteborg.se/wps/portal/start/gator-vagar-och-torg/ga-i-goteborg?uri=gbglnk%3A201812083425392>
- Göteborgs Stad (u.å. g). "Trafiknämndens uppdrag". Hämtad 2021-03-17. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/trafikkontoret/politik/namndens-uppdrag?uri=gbglnk%3A201632020234438.20163714023883>
- Göteborgs Stad (u.å. h). "Organisation och ledning på trafikkontoret". Hämtad 2021-03-12. <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/trafikkontoret/organisation-och-ledning>
- GR (2017). "K2020". Göteborgsregionen. Hämtad 2021-03-17. <https://goteborgsregionen.se/GR/toppmenyn/detta-jobbar-gr-med/miljo-och-samhallsbyggnad/projekt/k2020.html>
- Granås Bardal, K. – Gjertsen, A. – Brynildsen Reinart, M. (2020). Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 82, s. 1–15. DOI: 10.1016/j.trd.2020.102330.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and The Policy Process*. Oxford: Clarendon.
- Harrison, D. (2014). "Den svenska rivningshysterin". Svenska Dagbladet. Hämtad 2021-03-17. <http://blog.svd.se/historia/2014/08/24/den-svenska-rivningshysterin/>
- Hassklau, C. (1993). A review of the evidence from Germany and the UK. *Transport Policy*, 1(1), s. 21–31. DOI: 10.1016/0967-070X(93)90004-7.
- Howes, M. – Wortley, L. – Potts, R. – Dedekorkut-Howes, A. – Serrao-Neumann, S. – Davidson, J. – Smith, T. – Nunn, P. (2017). Environmental Sustainability: A Case of Policy Implementation Failure? *Sustainability*, 9(165), s. 1–17. DOI: 10.3390/su9020165
- Hrelja, R. – Hjerpe, M. – Storbjörk, S. (2015). Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable

- Transportation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(5), s. 617–635. DOI: 10.1080/1523908X.2014.1003535
- Hrelja, R. (2018). *Mål och åtgärder för minskad biltrafik i svenska kommuner*. K2 OUTREACH 2018:3, Lund.
- Hull, A. (2008). Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy*, 15(2), s. 94–103. DOI: 10.1016/j.tranpol.2007.10.004
- Hysing, E. (2009) Greening Transport—Explaining Urban Transport Policy Change. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), s. 243–261. DOI: 10.1080/15239080903056417
- Isaksson, K. – Antonsson, H. – Eriksson, L. (2017). Layering and parallel policy making – Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy*, 53, s. 50–57. DOI: 10.1016/j.tranpol.2016.08.014.
- Johansson & Linderholm (2013). *Trafiksäkra staden: Handbok för ett målinriktat kommunalt trafiksäkerhetsarbete*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Karlgren, J. (2020). *PM: Utvärdering av trafikstrategin – med avseende på effektmål 1 och 2*. Göteborgs Stad, Trafikkontoret.
- Kärrholm, M. (2012). The Pedestrian Precinct – Territorial Stabilisation. I: Kärrholm, M. (2012), *Retailising space: Architecture, retail and the territorialisation of public space*, s. 37–65. Ashgate Studies in Architecture Series, Ashgate.
- Koglin, T. – Vogel, N. – Perander, S. – Larsson, A. – Marcheschi, E. (2019). Implementering av bilfria distrikt: En dokumentstudie från ett internationellt, nationellt, regionalt och lokalt perspektiv. K2 WORKING PAPERS 2019:8, K2.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Legeby, A. – Berghauser Pont, M. – Marcus, L. (2015). *Dela[d] Stad: Stadsbyggande och segregation. 2. Metoder: sociala stadsbyggnadsanalyser*. TRITA-ARK Forskningspublikationer 2015:3. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Leyden, K. M. (2003). Social capital and the built environment: the importance of walkable neighborhoods. *Am J Public Health*, 93(9): p. 1546-51.
- Lindelöw (2009). *Strategier för ett ökat gående och cyklande – en litteraturstudie om olika faktorerers betydelse*. Bulletin 249 / 3000, Lund: Tekniska högskolan i Lund, Institutionen för teknik och samhälle. <https://www.lu.se/lup/publication/e2537f61-ee49-429f-b41b-76248bedc67e>
- Lindelöw, D. – Koglin, T. – Svensson, Å. (2016). Pedestrian planning and the challenges of instrumental rationality in transport planning: emerging strategies in three Swedish municipalities. *Planning Theory and Practise*, 17(3), s. 405–420.
- Lönnroth, V. (2019). ”Göteborg – en av världens mest bilvänliga städer”. Göteborgs-Posten. Hämtad 2021-03-16. <https://www.gp.se/nyheter/g%C3%B6teborg/g%C3%B6teborg-en-av-v%C3%A4rldens-mest-bilv%C3%A4nliga-st%C3%A4der-1.20399603>
- Lundin, P. (2008). *Bilsamhället: ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Stockholm: Stockholmia Förlag.
- Mackett, R. L. – Thoreau, R. (2015). Transport, social exclusion and health. *Journal of Transport & Health*, 2(4), s. 610–617. DOI: 10.1016/j.jth.2015.07.006

- Manderscheid, K. (2016). Quantifying mobilities? Reflections on a neglected method in mobilities research. *Applied Mobilities*, 1(1), s. 43–55.
DOI: 10.1080/23800127.2016.1147752
- May, T. & Crass, M. (2007). Sustainability in Transport: Implications for Policy Makers. *Transportation Research Record*, 2017(1), s. 1-9. DOI:10.3141/2017-01
- Melia, S. (2016). The EVIDENCE project: Measure no.4 – Access restrictions. *World Transport Policy and Practice*, 22(1/2), s. 39–46 <https://uwe-repository.worktribe.com/output/912462/the-evidence-project-measure-no4-access-restrictions>
- MSB (2009). *Samhällets kostnader för vägtrafikolyckor: Resultat*. MSB 0047-09, Mynligheten för samhällsskydd och beredskap. <https://www.msb.se/sv/publikationer/samhallets-kostnader-for-vagtrafikolyckor--resultat/>
- Næss, P. – Strand, A. – Næss, T. – Nicolaisen, M. S. (2011). On their road to sustainability? The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in two Scandinavian capital regions. *Town Planning Review*, 82(3), s. 285-316.
<https://vbn.aau.dk/en/publications/on-their-road-to-sustainability-the-challenge-of-sustainable-mobi>
- Næss, P. (2006). *Urban structure matters: Residential location, car dependence and travel behaviour*. Routledge.
- Naess, P. (2012). Urban form and travel behavior: experience from a Nordic context. *Journal of Transport and Land Use*, 5(2), s. 21–45. DOI: 10.5198/jtlu.v5i2.314
- Naturvårdsverket (2020). ”Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter”. Hämtad 2021-03-10. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>
- Naturvårdsverket (2020). ”Miljömålssystemet”. Hämtad 2021-03-12. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/>
- Nieuwenhuijsen, M. – Bastiaanssen, J. – Sersli, S. – Waygood, E. O. D. – Khreis, H. (2019). Implementing Car-Free Cities: Rationale, Requirements, Barriers and Facilitators. I: Nieuwenhuijsen, M. & Khreis, H. (Red.), *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*, s. 199–219. Cham: Springer International Publishing. DOI: 10.1007/978-3-319-74983-9_11
- Nieuwenhuijsen, M. & Khreis, H. (2016). Car free cities: Pathway to healthy urban living. *Environment International*, 94, s. 251–262. DOI: 10.1016/j.envint.2016.05.032
- Nilsson, J. (2019). ”Tysk studie: Dålig luft dödar 8 000 svenskar per år”. Svenska Dagbladet. Hämtad 2021-03-17. <https://www.svd.se/luften-dodar-8000-svenskar-per-ar>
- Nilsson, L. (2014). *Gångbar stad: Att skapa nät för gående*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Nylander, O. (2018). ”På tidsresa genom Göteborgs bostäder”. Göteborgs-Posten. Hämtad 2021-03-16. <https://www.gp.se/kultur/kultur/p%C3%A5-tidsresa-genom-g%C3%B6teborgs-bost%C3%A4der-1.5044122>
- Orru, H., & Orru, K. (2010). Walking and health. *COST 358 – PQN Final Report – the future of walking*, s. 135-141. Cheltenham: Walk21.
- Oslo kommune (2019). *Bilfritt byliv 2019: Hva er bilfritt byliv, hvorfor gjør vi det, og hva gjør vi for deg som osloborger?*
- Oslo kommune (u.å.). ”Bilfritt byliv – Slik bygger vi Oslo”. Hämtad 2021-03-16. <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/bilfritt-byliv/#gref>

- Owen, N. – Humpel, N. – Leslie, E. – Bauman, A. – Sallis, J. F. (2004). Understanding environmental influences on walking: Review and research agenda. *American Journal of Preventive Medicine*, 27(1), s. 67–76. DOI: 10.1016/j.amepre.2004.03.006
- Pucher, J. & Buehler, R. (2008). Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany, *Transport Reviews*, 28(4), s. 495–528. DOI: 10.1080/01441640701806612
- Ramboll (2020). *Vems ansvar är luften? Rambolls luftkvalitetsrapport 2020*. <https://mb.cision.com/Main/18001/3210308/1314827.pdf>
- Rietveld, P. & Stough, R. (2004). Barriers to sustainable transport: Institutions, regulation and sustainability. London: Spon Press.
- Røed, G. (2017). ”Slik blir bypakken for Oslo og Akershus”. Hämtad 2021-03-17. <https://motor.no/bilavgifter-bompenger-nasjonal-transportplan/slik-blir-bypakken-for-oslo-og-akershus/128095>
- Rydningen, U. – Høyenes, R. – Kolltveit, L. (2017). Høyenes, R. – Kolltveit, L. (2017). Oslo 2019: A car-free city centre. *WIT Transactions on Ecology and The Environment: Sustainable Development and Planning IX*, 226, s. 3–16. DOI: 10.2495/SDP170011
- Saelens, B. – Sallis, J. – Black, J. – Chen, D. (2003). Neighborhood-Based Differences in Physical Activity: An Environment Scale Evaluation. *American journal of public health*, 93, s. 1552–8. DOI: 10.2105/AJPH.93.9.1552.
- Schiller, P. L. – Bruun, E. C. – Kenworthy, J. R. (2010). *An introduction to sustainable transportation: Policy, planning and implementation*. London: Earthscan.
- Sheller, M. & Urry, J. (2000). The City and the Car. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), s. 737–757. DOI: 10.1111/1468-2427.00276
- Southworth, M. (2005). Designing the Walkable City. *Journal of Urban Planning and Development*, 131, s. 246-257. DOI: 10.1061/(ASCE)0733-9488(2005)131:4(246).
- Stad Gent (u.å.). ”The Circulation Plan”. Hämtad 2021-03-17. <https://stad.gent/en/mobility-ghent/circulation-plan>
- Ståhle, A. (2016). Alla behöver närhet: Så blir framtidens städer. Årsta: Dokument Press.
- Stangl, P (2008). Evaluating the pedestrian realm: instrumental rationality, communicative rationality and phenomenology. *Transportation*, 35, s. 759–775. DOI: 10.1007/s11116-008-9175-7
- Statens vegvesen (u.å.). ”Oslopakke 3”. Hämtad 2021-03-12. <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/oslopakke3>
- Stockholms stad (2020). ”Så arbetar staden med trafikfrågor”. Hämtad 2021-03-12. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/sa-arbetar-staden/trafik/>
- Stockholms stad (2021). ”Årets sommarplatser 2021”. Hämtad 2021-03-12. <https://trafik.stockholm/gator-torg/levande-stockholm/sommarplatser/>
- Stockholms stad (u.å.). ”Gångtrafik”. Hämtad 2021-03-12. <http://miljobarometern.stockholm.se/trafik/gangtrafik/info2/>
- Teknisk handbok 2017:2. ”3FB Planprocessen | 2017:2 | Teknisk Handbok Arkiv”. Hämtad 2021-03-17. https://tekniskhandbok.goteborg.se/Arkiv/2017-2/_site/_3f%C3%B6ruts%C3%A4ttningar_3farbetsprocesser_3fbplanprocessen.html

- Teknisk handbok 2020:2 a. "2I Utredningar". Hämtad 2021-03-17. <https://tekniskhandbok.goteborg.se/2-forutsattningar/2i-utredningar/>
- Teknisk handbok 2020:2 b. "1 Om TH – Teknisk Handbok". Hämtad 2021-03-31. <https://tekniskhandbok.goteborg.se/1-om-th/>
- Teknisk handbok 2020:2 c. "2 Förutsättningar – Teknisk Handbok". Hämtad 2021-03-31. <https://tekniskhandbok.goteborg.se/2-forutsattningar/>
- Teknisk handbok 2020:2 d. "3 Utformning – Teknisk Handbok". Hämtad 2021-03-31. <https://tekniskhandbok.goteborg.se/3-utformning/>
- Tekniska museet (2020). "Bilen". Hämtad 2021-03-13. <https://www.tekniska-museet.se/lar-dig-mer/100-innovationer/bilen/>
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- The Guardian (2015). "How Groningen invented a cycling template for cities all over the world". Hämtad 2021-03-12. <https://www.theguardian.com/cities/2015/jul/29/how-groningen-invented-a-cycling-template-for-cities-all-over-the-world>
- TØI (2016). *Europeiske byer med bilfrie sentrum*. TØI rapport 1476/2016, Transportøkonomisk institutt. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=42371>
- Topp, H. & Pharoah, T. (1994). Car-free City Centers. *Transportation*, 21, s. 231–247. DOI: 10.1007/BF01099212.
- Trafikanalys (2020). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*. Rapport 2020:4, Trafikanalys.
- Trafikkontoret (2002). *Gårds- och gågator*. Rapport nr 2:2002. Göteborgs Stad.
- Trafiknämnden (2021). *Budget/Verksamhetsplan 2021*. Göteborgs Stad.
- Trafikverket (2013). *Vägledning för gångplanering: Så skapas det gångvänliga samhället*. Trafikverket.
- Trafikverket (2017). *Gemensam inriktning för säker gångtrafik 1.0*. Trafikverket.
- Trafikverket (2021 a). *Krav – VGU: Vägars och gators utformning*. Publikation 2021:001, Trafikverket.
- Trafikverket (2021 b). *Krav – VGU: Begrepp och grundvärden*. Publikation 2021:002, Trafikverket.
- TRAST (2015). *Trafik för en attraktiv stad: Handbok*. Utgåva 3. Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket och Boverket.
- Tsubohara, S. (2007). *The effect and modification of the Traffic Circulation Plan (VCP) – traffic planning in Groningen in the 1980s*. Groningen: University of Groningen.
- Urry, J. (2004). The 'System' of Automobility. *Theory, Culture & Society*, 21(4/5), s. 25–39 DOI: 10.1177/0263276404046059
- Västsvenska paketet (u.å.). "Paketet". Hämtad 2021-03-17. <https://www.vastsvenskapaaketet.se/paketet/>
- VGR (2017). "Göteborg, Mölndal, Partille stadstrafik". Västra Götalandsregionen. Hämtad 2021-03-17. <https://www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/trafikforsorjningsprogrammet/kollektivtrafikplaner-for-stadstrafiken/goteborg-molndal-partille-stadstrafik/>
- Vigar, G. (2000). Local 'Barriers' to Environmentally Sustainable Transport Planning. *Local Environment*, 5(1), s. 19–32. DOI: 10.1080/135498300113246

- Vogel, N. (2016). Municipalities' ambitions and practices: At risk of hypocritical sustainability transitions? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(3), s. 361–378. DOI: 10.1080/1523908X.2015.1099425
- Wallberg et al (2010). *GCM-handbok: Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus*. Sveriges Kommuner och Regioner och SKL Kommentus.
- Westelius, A. (2015). Kommunal VGU-guide: Vägars och gators utformning i tätort. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Wright, L. (2005). Module 3e: Car-Free Development. *Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn. http://www.carfree.com/papers/carfree_dev.pdf
- Åkerman, J. – Gudmundsson, H. – Sørensen, C. H. – Isaksson, K. – Olsen, S. – Kessler, F. – Macmillan, J. (2011). How to manage barriers to formation and implementation of policy packages in transport. I *OPTIC, Optimal policies for transport in combination: 7th framework programme: Theme 7 transport*. <http://optic.toi.no/category1186.html>

8.2. Bilagor

8.2.1. Bilaga A: Intervjuguide 1 – Generellt fokus

Presentation av studie.

Planeraren presenterar sig själv.

1. Hur upplever du att Göteborgs Stad prioriterar mellan gång och biltrafik?
2. Vilken övergripande strategi har Göteborgs Stad för att uppnå en mer gångvänlig stad?
3. Vad gör Göteborgs Stad för att prioritera stadens fotgängare rent konkret?
4. Upplever du att prioriteringen av fotgängare i de kommunala styr- och måldokumenterna går i linje med de satsningar som görs i praktiken?
 - Om inte: Var ligger problemet – är det praktiken som släpar efter eller är det strategierna som är för otillräckliga/otydliga?
5. Vilka möjligheter och problem ser du när det kommer till att planera för och prioritera stadens fotgängare?
6. Faktorer:

- Hur är kommunen organiserad runt fotgängarfrågan? (En/flera förvaltningar, integrering i alla sektorsområden när man jobbar med projekt osv.)
- Upplever du att kommunen har tillräcklig kapacitet (dvs. finansiella resurser, personal och kunskap) för att prioritera stadens fotgängare i enlighet med sina styr- och måldokument, och att kommunen också *fördelar* tillräckligt med resurser till fotgängarfrågan?
- Upplever du att det finns ett tillräckligt starkt ledarskap (både från politiken och i förvaltningen) och politisk vilja att prioritera stadens fotgängare i enlighet med kommunens styr- och måldokument?
- Finns det vissa personer eller aktörer (antingen i eller utanför kommunorganisationen) som är speciellt viktiga i att driva på, eller kanske försvåra, kommunens arbete med att prioritera fotgängare?
- Upplever du att den gällande lagstiftningen stödjer ett aktivt arbete med fotgängarfrågor?

8.2.2. Bilaga B: Intervjuguide 2 – Specifika yrkesroller

Presentation av studie.

Planerare presenterar sig själv.

1. Hur kommer du i kontakt med fotgängarfrågor i ditt dagliga arbete?
2. Vilka möjligheter och problem ser du när det kommer till att planera för och prioritera stadens fotgängare i planeringsarbetet/arbetet med xxx?
3. Hur upplever du att prioriteringen mellan gång och andra trafikslag ser ut i planeringsarbetet/arbetet med xxx?
4. Hur bryts strategierna och målen för fotgängare och hållbar mobilitet ner i planeringsarbetet/arbetet med xxx?
5. Upplever du att prioriteringen av fotgängare i de kommunala styr- och måldokumenterna går i linje med de satsningar som görs i praktiken?
 - Om inte: Var ligger problemet – är det praktiken som släpar efter eller är det strategierna som är för otillräckliga/otydliga?
5. Upplever du att det tydliga rutiner och riktlinjer för hur fotgängarperspektivet ska integreras i planeringsarbetet/arbetet med xxx?
6. Faktorer:
 - Hur är kommunen organiserad runt fotgängarfrågan? (En/flera förvaltningar, integrering i alla sektorsområden när man jobbar med projekt osv.)

- Upplever du att kommunen har tillräcklig kapacitet (dvs. finansiella resurser, personal och kunskap) för att prioritera stadens fotgängare i enlighet med sina styr- och måldokument, och att kommunen också *fördelar* tillräckligt med resurser till fotgängarfrågan?
- Upplever du att det finns ett tillräckligt starkt ledarskap (både från politiken och i förvaltningen) och politisk vilja att prioritera stadens fotgängare i enlighet med kommunens styr- och måldokument?
- Finns det vissa personer eller aktörer (antingen i eller utanför kommunorganisationen) som är speciellt viktiga i att driva på, eller kanske försvåra, kommunens arbete med att prioritera fotgängare?
- Upplever du att den gällande lagstiftningen stödjer ett aktivt arbete med fotgängarfrågor i xxx?
- Finns lämplig teknik för att integrera fotgängarfrågor i planeringsarbetet/arbetet med xxx, eller saknar du nu något tekniskt hjälpmedel av något slag?

Publicering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) deponeras och publiceras i SLU:s elektroniska publiceringsverktyg (Epsilon). Deponering innebär att registrera arbetet och ladda upp fulltextfilen.

Som student och författare äger du upphovsrätten till ditt arbete. Publiceringen av ditt arbete kan därför inte ske utan ditt godkännande. Du kan godkänna kommande publicering genom att underteckna här nedan. Du kan också ge ditt godkännande till publicering i samband med inlämningen. I bibliotekets nya mall för studentarbeten finns möjlighet att välja om arbetet ska publiceras eller inte.

- Om du kryssar i Ja, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga, sökbara och möjliga att läsa och ladda ned för alla på internet. Om ni är fler än en person som skriver arbetet så behöver ni vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering
- Om du kryssar i Nej, kommer endast metadata och abstract bli synliga och sökbara. Arbetet ska oavsett detta deponeras i Epsilon så att fulltexten (pdf-filen) kan arkiveras elektroniskt, i enlighet med Arkivlagen. Epsilon har <http://stud.epsilon.slu.se/policies.html>

Underskrift – publicering

☒ JA, jag ger härmed min tillåtelse till att mitt kommande arbete

*Gångbar stad? En fallstudie om Göteborgs Stads
fotgängarprioritering - från strategi till
planeringspraktik*

publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag ger inte min tillåtelse att publicera fulltexten av mitt kommande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering. Metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

21/4 2021 *Gunilla Svensson* Gunilla Svensson
Datum Namnteckning Namnförtydligande